

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

---

**ESSAI**

SUR LA

**POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA FRANCE**

**PENDANT LA GUERRE**

---

**LES PROHIBITIONS**

---

**THÈSE**

**DE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES**

PAR

**André ARNAL**

---

**MONTPELLIER**

**IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE**

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

**1920**



ESSAI  
SUR LA  
POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA FRANCE  
PENDANT LA GUERRE  

---

LES PROHIBITIONS



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

---

# ESSAI

SUR LA

# POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA FRANCE

PENDANT LA GUERRE

---

LES PROHIBITIONS

---



# THÈSE

DE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

André ARNAL



MONTPELLIER

IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1920

# UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

---

## FACULTÉ DE DROIT

---

**MM. Valéry**, doyen, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

**Moye**, professeur de Droit international public.

**Charmont**, professeur de Droit civil (en congé).

**Chausse**, professeur de Droit romain (en congé).

**Morin**, professeur de Droit civil.

**Donnedieu de Vabres**, professeur de Droit criminel.

**Becqué**, agrégé de droit civil.

**De Nesmes-Desmarets**, agrégé de Droit administratif.

**Roche-Agussol**, agrégé d'économie politique.

**Hugueney**, agrégé de droit civil.

**Petot**, chargé de cours de Droit romain.

**Bastid**, chargé de cours de droit constitutionnel.

**Dijol**, chargé du cours de procédure.

**Vincent**, chargé de cours de Droit romain.

**Bosc**, chargé de cours de droit civil

**Vigié et Brémond**, Doyens honoraires.

**Laborde**, professeur honoraire

**Rochette**, secrétaire.

### MEMBRES DU JURY :

**MM. Moye**, *président*.

**Roche-Agussol**.

**De Nesmes-Desmarets**.

} *assesseurs.*

---

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

## A LA MÉMOIRE DE MES COUSINS

LOUIS CABANES, Médecin Aide-major de 1<sup>re</sup> Classe ;

HENRI ARNAL, Mitrailleur au 114<sup>e</sup> Rég<sup>t</sup> d'Infanterie ;

JULES ARNAL, Soldat au 96<sup>e</sup> Rég<sup>t</sup> d'Infanterie.

MORTS POUR LA FRANCE

## A MON PÈRE ET A MA MÈRE

*En témoignage de ma vive reconnaissance  
et de mon affection profonde.*

*Que ce modeste hommage efface de leur  
souvenir les heures tristes et angoissantes  
de la guerre !*

## A MES AMIS

## A MES MAÎTRES

A. ARNAL.



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

ESSAI

SUR LA

# POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA FRANCE

PENDANT LA GUERRE

---

LES PROHIBITIONS

---

## AVANT-PROPOS

La lutte formidable qui vient de se dérouler au cours de ces dernières années, et dont l'ampleur est sans précédent, a provoqué dans tous les domaines de l'activité nationale un bouleversement profond.

Notre équilibre économique, si fermement établi, n'a pas tardé à être compromis sous l'action des nécessités de la guerre.

C'est qu'en effet, dès le début des hostilités, la mobilisation de nos armées donna naissance à un double phénomène : d'une part, un accroissement

formidable des besoins; de l'autre, et simultanément, une diminution rapide des moyens de les satisfaire.

Pour découvrir cette double tendance, jetons un coup d'œil rétrospectif sur l'état économique de la France quelques semaines après la déclaration de guerre.

La consommation grandissait tous les jours dans de singulières proportions. Aux besoins normaux du pays venaient s'ajouter les exigences de l'état de guerre et nous savons qu'elles dépassèrent souvent les prévisions les plus optimistes. La bataille du début, bataille d'effectifs, dont la décision dépendait du courage des soldats et de la valeur militaire des chefs, se transforma bientôt en guerre de siège, de matériel et de munitions.

Les besoins devinrent à peu près illimités.

Pour y faire face, le Gouvernement s'adressa d'abord au pays. Que pouvait le pays?

Economiquement, il était affaibli.

Trahie par ses forces, la France avait dû abandonner à l'emprise allemande ses meilleurs départements, les plus riches, les plus prospères, autant au point de vue agricole, qu'au point de vue minier et industriel.

A l'intérieur, la mobilisation avait diminué la main-d'œuvre. Tout ce que la population civile comptait de valide était aux armées. Quelques usines avaient été fermées faute de personnel. Les autres fonctionnaient misérablement avec des effectifs réduits. Les champs étaient déserts.

Moins que jamais, la production désorganisée n'était capable de satisfaire à tous les nouveaux besoins.

Aucune hésitation n'était possible. Il fallait nécessairement faire un appel à l'étranger. De nombreux marchés furent conclus.

Cette méthode d'importation intensive aurait pu être funeste en temps de paix. Mais la guerre en faisait une politique de nécessité.

Malgré tout, les difficultés ne tardèrent pas à apparaître. Elles s'aggravaient tous les jours. Au fur et à mesure que les achats devenaient plus considérables, la balance commerciale perdait de sa stabilité. Et ce déséquilibre trouvait une répercussion fâcheuse sur la cote des changes. Notre crédit diminuait. Que faire pour le relever ?

Favoriser nos exportations ? Ce n'était guère possible. La plupart des usines qui travaillaient pour l'étranger en temps de paix, s'étaient orientées vers les fabrications de guerre. Celles qui n'avaient pas pu se plier à cette transformation succombaient à la crise de main-d'œuvre, sous les yeux indifférents d'un Gouvernement qui donnait à la guerre toute son activité.

Il ne restait qu'une seule solution : réduire les importations.

Opération délicate, hérissée de difficultés. N'était-ce pas une sorte de dictature économique ? La liberté la plus entière et la plus absolue a toujours présidé à nos échanges. Y renoncer, c'était peut-être courir vers l'inconnu, vers un régime étroite-

ment réglementé et rigide, dont il était difficile de prévoir les résultats.

N'importe, la mesure s'imposait. Et, si dans le pays, des protestations s'élevèrent, les critiques s'adressèrent moins au principe de la restriction, qu'aux diverses modalités, parfois malheureuses, de ses applications.

Comment opérer cette restriction?

Pouvait-on compter sur le régime douanier d'avant-guerre? D'aucuns l'ont prétendu. On a soutenu que l'élévation progressive des droits de douane pouvait permettre de ralentir à volonté certaines catégories d'importations, et partant, de régler d'une façon à peu près mathématique le débit de ces importations, débit d'autant plus faible que les droits auraient été plus élevés.

Nous ne partageons pas cette opinion.

Le régime douanier de 1892, même remanié et assoupli, ne pouvait agir efficacement dans une période de troubles économiques profonds. A base protectionniste, abritant de ses tarifs compensateurs le développement industriel et agricole, il devenait du fait de la guerre, qui négligeait toute protection économique, un instrument inopérant ou même dangereux.

Et, en effet, de deux choses l'une, ou l'élévation des droits eût été suffisamment importante pour arrêter l'importation, alors c'était une prohibition déguisée, ou elle eût été impuissante, et alors, non seulement le but n'aurait pas été atteint, mais

la hausse des cours aurait acquis, de ce fait, une impulsion nouvelle et désastreuse.

A une situation critique, et pour atténuer les fluctuations économiques d'un marché sans cesse bouleversé, il fallait une méthode nouvelle, plus souple et en même temps plus énergique.

Le régime d'un homme normal ne saurait convenir au malade. Seules, des privations plus ou moins sévères peuvent le ramener à la santé.

Il en est des nations comme des individus. La dernière guerre, où le principe de la conscription s'est plus nettement affirmé, où l'industrie et l'agriculture se trouvèrent momentanément paralysées, fut pour notre pays une crise aiguë et troublante.

Dans le domaine économique, cette crise était la conséquence inéluctable des grandes lois de la production et de la consommation.

La France produisait peu, elle importait beaucoup. Il y avait une nécessité absolue de refréner ces dépenses sans cesse grandissantes. Et on ne pouvait y arriver que par un contrôle sérieux et des moyens énergiques. Un contrôle sérieux : car tous les achats n'ont pas la même utilité sociale et les restrictions doivent être moins lourdes à mesure qu'elles s'appliquent à des produits plus nécessaires.

Des moyens énergiques : la situation l'exigeait. Nous avons vu que l'élévation des droits de notre tarif douanier aurait été fort probablement impuissante à refréner l'esprit de la spéculation et à dimi-

nuer nos achats. Seule, la prohibition pouvait arriver à ces fins. Mais il était nécessaire cependant d'en atténuer la rigueur, pour en rendre l'application plus facile.

Les licences furent instituées et accordées d'une façon très libérale.

De sorte que la prohibition, qui aurait pu devenir une mesure lourdement inquisitoriale, n'a jamais été rigoureusement et strictement appliquée, comme nous allons le voir au cours de notre étude. Et, en fait, dans la pratique, c'est la dérogation qui a été la règle tandis que la prohibition est devenue l'exception.

---

## PLAN

Dans une première partie, nous résumerons brièvement l'évolution subie par la politique douanière française depuis Colbert. Cet historique nous permettra de replacer dans son cadre et de bien mettre en relief notre régime de guerre.

Nous étudierons ensuite quelques mesures indispensables prises dès le début des hostilités : l'interdiction de commerce avec l'ennemi, la contrebande de guerre et les modifications temporaires des droits.

La deuxième partie sera consacrée aux prohibitions d'exportation.

La troisième partie, la plus importante, sera réservée à l'étude des prohibitions d'importation, qui constituent la partie essentielle de la réglementation douanière de guerre.

Enfin, dans une quatrième partie, nous nous efforcerons de rechercher les résultats effectifs et les résultats économiques de la politique de prohibition.

Tel est notre modeste travail. Il contient les grandes lignes de notre politique douanière de guerre.

D'autres questions (1) ont été soulevées, au cours de cette période. Le Parlement et la Presse les discutèrent longuement. Mais toutes furent envisagées comme des modifications éventuelles du régime d'après-guerre et non comme des mesures essentiellement temporaires et provisoires, appelées à disparaître avec les événements qui les firent naître. Aussi, n'avons-nous jamais eu l'intention de les faire entrer dans le cadre bien déterminé que nous nous étions tracé dès le début.

Notre travail porte exclusivement sur la politique douanière de guerre.

Le sujet est encore bien vaste et nous ne nous dissimulons pas les difficultés qu'il comporte.

Comment se hasarder, en effet, à juger une politique dont l'application nous touche encore de si près?

Aussi, est-ce avec une grande circonspection que nous aborderons l'examen des faits, nous bornant à dégager de l'ensemble quelques idées générales.

Si nous avons pu apporter quelque clarté dans un sujet relativement complexe et trop souvent ignoré, notre but sera largement atteint et nos efforts récompensés.

Puissions-nous y avoir réussi. Ce sera un pre-

---

(1) Extension du régime des ports francs. Modifications des relations douanières avec les colonies.

mier pas. En attendant que quelque économiste possédant en matière douanière une expérience que nous n'avons pas, reprenne cette étude et apporte un jugement définitif, auquel, nous l'avouons sans fausse modestie, nous n'avons jamais eu l'ambition de prétendre.

---



## PREMIÈRE PARTIE

### GÉNÉRALITÉS

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DOUANIERE FRANÇAISE

L'organisation moderne des douanes françaises remonte à Colbert. Il en est le véritable fondateur. Son œuvre, qui dure depuis plusieurs siècles, n'a presque jamais cessé de s'inspirer d'un esprit protectionniste assez étroit. Nous allons l'étudier rapidement.

1<sup>re</sup> Période. — En vue de relever l'industrie française représentée surtout par les manufactures de drap, Colbert élabora le tarif de 1664.

Ce tarif réalisait au profit de l'industrie nationale une œuvre de libération en simplifiant et allégeant

dans une large mesure la réglementation des charges fiscales résultant des douanes intérieures.

Trois ans après, en 1667, et surtout dans le but de lutter contre la concurrence anglaise et hollandaise, il publia un nouveau tarif à tendance nettement protectionniste. Le Traité d'Eden, conclu entre la France et l'Angleterre, marqua une orientation nouvelle dans nos relations commerciales. Les mesures prohibitives furent à peu près abolies, on les remplaça par des « taxes *ad valorem* » qui donnèrent dans l'ensemble un tarif très libéral. Malheureusement, quelques années après, des événements nouveaux allaient en suspendre les effets.

Au début de 1793, la Convention nationale déchira le Traité d'Eden en déclarant la guerre à l'Angleterre. Désormais, l'ère des négociations commerciales n'était pas près de se rouvrir. La guerre allait susciter chez nous une politique de prohibitions excessivement sévère.

En 1806, en réponse à l'Acte anglais de 1803, Napoléon lança le décret de Berlin qui établissait le blocus des Iles Britanniques. Le résultat ne fut pas très heureux. Nous fûmes privés d'un certain nombre de denrées et la hausse des prix devint inquiétante. Napoléon, fut ainsi amené à consentir quelques dérogations. Il institua les licences, semblables aux licences d'importation créées pendant la guerre, mais dont le but fiscal était peut-être plus accentué.

La dérogation était une fissure au blocus. Elle

entraîna l'écroulement de l'édifice avant l'épuisement complet de l'Angleterre.

Le tarif napoléonien, extrêmement rigoureux, ne disparut pas avec l'Empire. Il fut maintenu par la loi du 28 avril 1816 (1), notre industrie étant encore trop faible pour lutter contre sa rivale d'outre-Manche. Cette loi reçut par la suite, à plusieurs reprises (en 1835 notamment) une série de modifications. On ne réussit jamais à lui faire perdre son caractère nettement protectionniste, et elle a servi de base à nos relations douanières, pendant près d'un demi-siècle.

II<sup>e</sup> Période. — Vers 1860, après une lutte sévère, le libéralisme économique réussit à triompher du protectionnisme. Déjà, avant la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'économie classique libérale s'était élevée vigoureusement contre tout ce qui pouvait gêner les échanges entre nations. Sa doctrine se résumait dans cet aphorisme bien connu : *Laisser faire, laisser passer*.

Ardemment soutenues, ces idées se répandirent peu à peu dans la presse. En Angleterre, Cobden, libre-échangiste convaincu, entraîna le Gouvernement à tenter l'expérience et le résultat fut encourageant.

En France, Bastiat, Chevalier et bien d'autres économistes reprirent et propagèrent la doctrine

---

(1) *Les douanes françaises*, 3<sup>e</sup> vol., G. Pallain.

libérale. Ses partisans devinrent de plus en plus nombreux.

Le 30 décembre 1850, une proposition (1) de M. de Sainte-Beuve tendant à la réduction des droits et à la suppression des prohibitions, fut rejetée par l'Assemblée législative.

Bientôt après, les cabinets de Paris et de Londres manifestèrent également le désir de voir se resserrer les relations commerciales des deux pays. Napoléon III, dont les pouvoirs constitutionnels étaient considérables et qui, depuis longtemps était gagné aux idées de libre échange économique, résolut de déjouer l'opposition du Corps législatif. Il entama des pourparlers secrets avec l'Angleterre. Les négociations furent rapidement conduites, et comme les conventions portant modification du tarif avaient force de loi (2), la France apprit par la publication du décret impérial, du 10 mars 1860, la teneur d'un traité signé le 23 février par les plénipotentiaires des deux pays. Ce traité supprimait les prohibitions. Il marquait l'orientation nouvelle de la politique douanière française.

---

(1) *Essai sur la politique douanière de la France*, par \*\*\*, chap. I, historique. La prise en considération fut rejetée le 28 juin 1851.

(2) Sénatus-consulte du 26 déc. 1852, art. 3 : « Les traités de commerce faits en vertu de l'art. 6 de la Constitution, ont forcé de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées ».

*III<sup>e</sup> Période.* — La guerre de 1870 avait laissé la France dans une situation relativement critique. Le pays avait souffert. Il était nécessaire de songer non seulement à son relèvement économique, mais aussi à la restauration de ses finances. De sorte, que les préoccupations fiscales autant que le souci renaissant de la protection, contribuèrent à l'évolution de notre politique douanière.

Il fallait des ressources nouvelles. Les droits furent augmentés pour un certain nombre d'articles : sucre, café, cacao.

Quelques années plus tard, le tarif fut complètement remanié (loi du 7 mai 1881). Il était encore très libéral.

Nous fûmes concurrencés par les blés américains et anglais. Le bétail étranger envahit nos marchés. Il y eut une période de malaise aggravée encore par notre lutte économique avec l'Italie.

A la veille des élections générales de 1889 de violentes protestations s'élevèrent de toute part. La Chambre élue inscrivit en tête de ses travaux, la réforme douanière. Un projet fut minutieusement élaboré par la Commission des douanes, discuté en séance publique et modifié à plusieurs reprises par la Chambre et le Sénat. Enfin, le 11 janvier 1892, le Président de la République promulguait la nouvelle loi.

Le tarif contenu dans la loi de 1892 était encore avant la guerre, à la base de notre régime douanier. Au cours de cette période, il a reçu des modifications de détail, dont la plus importante remonte à

1910. Nous n'en parlons que pour mémoire, car elles n'ont pas altéré le caractère essentiel de la loi, qui est de contrebalancer, par des droits laborieusement étudiés, les charges qui pèsent sur notre agriculture et sur notre industrie. Cette protection modérée devait permettre à notre organisme économique de se développer progressivement sous le stimulant de la concurrence (la lutte étant la condition même de la vie) mais sans crainte d'être étouffé, ou tout au moins paralysé dans son effort.

---

## CHAPITRE II

### LA POLITIQUE DOUANIÈRE PENDANT LA GUERRE

Les graves perturbations provoquées par la guerre ont dépassé les conceptions les plus hardies.

Dès le temps de paix, cependant, un des aspects du problème économique de la guerre avait été clairement entrevu. Les économistes, prévoyant une disproportion croissante entre la production et la consommation, annonçaient, en matière douanière, la substitution de l'idée de ravitaillement à la notion de protection.

Ces prévisions ont été confirmées par les événements.

Il serait inexact cependant de dire que la notion de protection disparut entièrement. Elle se transforma.

En temps de guerre, les besoins sont tels que la concurrence étrangère devient tout à fait négligeable. Industrie et agriculture ne connaissent qu'une seule menace, celle de l'ennemi destructeur et pillard qui ne manquerait pas, la victoire obtenue, de paralyser sous le poids de lourdes charges, l'essor

économique du pays. Protéger, c'est donc lutter par les armes.

La lutte par les armes se double fatalement d'une lutte économique et la notion de ravitaillement prend une importance très grande. Pour se battre, il faut s'approvisionner, non seulement en vivres, mais en matériel et en munitions. Il y a aussi un intérêt évident à affaiblir l'adversaire en le réduisant à ses propres moyens, c'est-à-dire en l'isolant dans les limites de son propre territoire.

De là une série de mesures de défense nationale et économique.

Nous allons les étudier successivement en distinguant les mesures générales des mesures de prohibition.

Les premières constitueront la matière de trois paragraphes :

- § 1. *Interdiction de commerce avec l'ennemi;*
- § 2. *Contrebande de guerre; Blocus;*
- § 3. *Abaissement et suspension des droits de douane.*

Les autres nous retiendront plus longtemps.

Nous en ferons l'objet principal de notre thèse.

## *Section I. — MESURES GÉNÉRALES*

### § 1. — *Interdiction de commerce avec l'ennemi*

N'existerait-il aucune loi pour défendre les relations commerciales avec l'ennemi, que personne,

certainement, n'oserait se prévaloir de cette absence de texte. Le commerçant, même le plus dénué de scrupules, ne saurait en juger autrement. Comment ne pas y voir, en effet, un acte de déloyauté envers sa patrie ?

Cette interdiction, le droit des gens l'a admise de tout temps. La raison et l'expérience n'ont fait que confirmer son utilité.

Il est clair, en effet, que la capacité de résistance d'un pays en temps de guerre est intimement liée au problème économique. Une nation est d'autant plus forte et d'autant plus capable d'un effort soutenu, qu'elle entretient avec les pays étrangers des courants commerciaux plus nombreux et plus puissants.

C'est donc un acte tout à fait contraire à la défense d'un pays, une véritable trahison, que de continuer avec l'ennemi, sous une forme quelconque, les rapports commerciaux qui existaient en temps de paix.

A ces raisons d'ordre moral ou d'ordre économique venaient s'ajouter des motifs politiques d'une importance capitale.

En 1871, après une guerre dont elle sortait victorieuse, l'Allemagne eut soin de faire insérer dans le traité de Francfort, une série de clauses, qui, depuis cette époque, ont servi de base à nos relations douanières. De même, par rapport à l'Autriche, nous vivions sous un régime dont les grandes lignes étaient contenues dans le traité de Zurich (1859).

La déclaration de guerre, annulant toutes ces conventions, nous délia de nos engagements. Et le Gouvernement français recouvra ainsi son entière indépendance. Il devint libre de prendre les mesures qu'il convenait pour sauvegarder les intérêts du pays, notre législation sur ce point étant très incomplète.

Le premier texte fut publié le 27 septembre 1914 (1). C'est le décret « relatif à l'interdiction des relations commerciales avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie » dont l'article 1 est ainsi conçu :

« ...Tout commerce avec les sujets des empires  
» d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou les per-  
» sonnes y résidant, se trouve et demeure interdit.  
» De même, il est défendu aux sujets desdits  
» Empires de se livrer, directement ou par per-  
» sonne interposée, à tout commerce sur le terri-  
» toire français ou de protectorat français ».

Les sanctions furent édictées quelques mois après, le 4 avril 1915. Elles sont contenues dans la « loi ayant pour objet de donner des sanctions pénales à l'interdiction faite aux Français d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets d'une puissance ennemie » (2).

Il y avait là, évidemment, un progrès sensible, mais ces divers textes ne répondaient pas entièrement aux nécessités de la situation. Toutes ces prescriptions étaient édictées « intuitu personæ »

---

(1) *J. O.*, 28 septembre 1914.

(2) *J. O.*, 5 avril 1915.

et non « intuitu rei ». On visait les personnes et non les choses. Qu'aurait-on pensé de voir circuler en France des marchandises ennemies? Il fallait donner à la douane le pouvoir de saisir les produits d'origine ou de provenance allemande. Ce fut l'œuvre de la loi du 17 août 1915 (1) « soumettant les marchandises d'origine ou de provenance allemande ou austro-hongroise aux dispositions des lois de douane concernant les marchandises prohibées ».

Désormais les Pouvoirs publics se trouvèrent suffisamment armés pour empêcher tout espèce de commerce avec l'ennemi.

Mais les difficultés pratiques ne tardèrent pas à surgir.

Il était à prévoir que nos ennemis s'efforceraient d'échapper à cette interdiction rigoureuse, soit en dissimulant l'origine de leurs produits, soit en utilisant le concours gracieux ou intéressé des commerçants neutres.

Des tentatives se produisirent bientôt et l'administration fut amenée à redoubler de vigilance. Elle prit diverses mesures dont l'exécution devait permettre d'exercer une surveillance plus efficace.

1° A l'égard des personnes : listes noires et certificats de nationalité.

2° A l'égard des marchandises : certificat d'origine.

---

(1) *J. O.*, 18 août 1915.

1° *Listes noires* (1). — Elles comprenaient le nom des personnes, maisons ou sociétés suspectes, c'est-à-dire considérées comme ennemies ou comme jouant vis-à-vis de l'ennemi le rôle d'intermédiaire. La publication était faite à l'*Officiel*, de façon à renseigner tous les commerçants de bonne foi. Mais le fait qu'un correspondant étranger ne figurait pas sur la liste, était loin de présenter une garantie absolue.

2° *Certificats de nationalité* (2). — Pour diminuer les chances d'erreur, l'Administration prescrivit une formalité, dont l'accomplissement était nécessaire à toute importation. Les commerçants durent fournir la preuve que l'expéditeur n'était pas sujet d'une des nations ennemies. La pièce à produire était un certificat délivré par un de nos consuls, portant cette attestation.

3° *Certificats d'origine* (3). — Identiques, quant à la forme, aux certificats de nationalité. Ils furent créés pour permettre l'application du décret du 27 septembre 1914.

Grâce à ces divers moyens d'investigation, les transactions commerciales de tout ordre avec nos ennemis, furent considérablement gênées.

---

(1) *J. O.*, 10 décembre 1917. Liste n° 8 annulant les précédentes.

(2) Décision interministérielle, 19 décembre 1914.

(3) Décision interministérielle, 19 décembre 1914.

Mais, ce contrôle rigoureux auquel se trouvait soumis le commerce français, avions-nous le pouvoir de l'exercer vis-à-vis des neutres sans violer leur indépendance et leur souveraineté? La question était certes plus délicate. Nous allons l'examiner dans le paragraphe suivant.

§ 2. — *Contrebande de guerre. Blocus*

Le droit international public reconnaît formellement à toute nation belligérante le droit strict d'interdire aux neutres les relations commerciales ayant pour objet de renforcer la puissance militaire de ses adversaires.

Le point délicat consiste à spécifier quelles sont les marchandises qui peuvent être comprises dans cette interdiction. La classification est toujours plus ou moins élastique.

Aucune difficulté quand il s'agit de marchandises ou de matières dont l'utilité ne peut être envisagée qu'au point de vue de la poursuite de la guerre : poudres, fusils, munitions, etc. A côté, il en existe d'autres comme l'huile, l'essence, les automobiles, qui sont généralement employés aux armées, mais pas exclusivement. Pour celles-là, un doute subsiste et selon qu'un Etat se montre plus ou moins sévère, la liste de contrebande peut se réduire à quelques articles ou s'allonger indéfiniment.

Que s'est-il passé chez nous, pendant la guerre?

Dès le début des hostilités et pour montrer sa bonne foi, le Gouvernement français publia le décret du 25 août 1914 (1). Il prescrivait, avec quelques légères modifications, l'application des règles de droit international maritime contenues dans la déclaration de Londres du 26 février 1899.

Deux mois après, malgré l'intervention de quelques Etats neutres qui se trouvaient considérablement gênés, un nouveau décret, complétant le premier, parut à l'*Officiel* le 6 novembre 1914. Conçu dans un sens restrictif, il modifiait les dispositions de la déclaration de Londres.

La guerre en se prolongeant, démontra que le blocus ne donnait pas ce qu'on était en droit d'espérer. Son efficacité était fort douteuse. On s'aperçut bien vite que le réseau tendu pour isoler l'Allemagne avait encore les mailles trop larges. Il fallait les resserrer. L'Allemagne allait d'ailleurs bientôt nous y pousser.

Le 1<sup>er</sup> février 1915, dans une déclaration restée fameuse, elle annonça que les eaux entourant la Grande-Bretagne et la France seraient désormais considérées comme zone de guerre, et que par conséquent tous les navires ennemis rencontrés dans cette zone risqueraient d'être détruits et les navires neutres pourraient y être en danger.

Cette mesure surprenante et absolument contraire aux règles les plus élémentaires du droit

---

(1) *J. O.*, 27 août 1914.

international, rendit toute liberté au Gouvernement français qui établit un blocus plus rigoureux des Empires du Centre.

Le 1<sup>er</sup> mars 1915, il déclara qu'il se considérait comme entièrement libre d'arrêter et de conduire dans ses ports, les navires portant des marchandises présumées de destination, provenance ou propriété ennemies. L'exécution de cette déclaration de principe fut assurée par le décret du 13 mars 1915 (1) « autorisant les croiseurs de la République à arrêter, toutes marchandises appartenant à des sujets de l'Empire d'Allemagne, ou venant d'Allemagne ou expédiés sur l'Allemagne ».

Désormais le blocus devenait effectif.

### § 3. — *Abaissement et suspension des droits de douane*

Les mesures que nous venons d'étudier dans les deux sections précédentes, répondent à cette préoccupation d'ordre général : empêcher le ravitaillement de l'ennemi. Ce sont des armes offensives.

Mais le Gouvernement avait un autre devoir non moins impérieux. Il devait assurer le ravitaillement du pays. Or, la meilleure façon d'attirer en France les produits étrangers, c'était évidemment de supprimer la barrière des droits de douane.

---

(1) *J. O.*, 14 mars 1915.

L'expérience en avait été faite à plusieurs reprises et elle avait donné des résultats satisfaisants (1).

Dès le 2 août 1914, avant même que la déclaration de guerre eut été notifiée et en prévision des besoins nouveaux, le *Journal officiel* publiait un décret suspendant les droits sur les denrées de première nécessité : farines, blés, viandes, pommes de terre, etc. (2).

Peu à peu, par la suite, à mesure que la production diminuait, il fallait faire appel à l'étranger et favoriser l'importation de certains produits dont les stocks commençaient à s'épuiser.

Dans certains cas, pour arriver à ce résultat, on se contenta de diminuer les droits d'entrée. Mais la plupart du temps il fut nécessaire d'aller jusqu'à la suppression complète de ces droits. Et même le Gouvernement fut contraint d'accorder des primes à l'importation (pour le charbon par exemple) (3).

Toutes ces idées se traduisirent par une série de décrets qu'il serait trop long d'énumérer (4).

Les résultats pratiques furent intéressants. Il est facile de s'en rendre compte grâce aux statistiques suivantes publiées par l'*Economiste français* :

---

(1) En ce qui concerne le blé. Notamment à la suite de récoltes déficitaires en 1891 et en 1898. Le tarif douanier de 1892. *Thèse Dijol*, Montpellier, 1910, p. 56.

(2) La loi du 12 juillet 1906 autorise le Gouvernement à modérer ou même à supprimer les taxes douanières en cas de mobilisation.

(3) *Econ. fr.*, 1915-2, p. 638.

(4) Voir collection du *Journal officiel*.

*Importation des blés en France pendant les trois premiers mois de la guerre (1)*

| Août       | Septembre    | Octobre      |
|------------|--------------|--------------|
| —          | —            | —            |
| 858.445 qx | 1.503.762 qx | 2.315.194 qx |

*Importation de viandes fraîches et frigorifiées (2)*

| Année 1913   | Du 2 août au 27 décembre 1914 |
|--------------|-------------------------------|
| —            | —                             |
| 3.190 tonnes | 15.264 tonnes                 |

L'augmentation est évidente. Sans doute, d'autres causes, parmi lesquelles la libération du tonnage après le transport des troupes, ont contribué, dans une certaine mesure, à cette progression, mais on peut affirmer que la suspension des droits a eu une influence prépondérante et que l'initiative du Gouvernement a été fort heureuse.

*Section II. — LES PROHIBITIONS*

Après avoir jeté un coup d'œil rapide sur les diverses mesures auxquelles nous n'avons ajouté qu'un intérêt secondaire, au point de vue douanier, il convient d'aborder l'étude des prohibitions.

---

(1) *Economiste français*, 1914, p. 626.

(2) *Economiste français*, 1915, p. 179.

Les prohibitions ont été publiées sous forme de décrets disséminés dans la collection du *Journal officiel*. Dans l'ensemble, elles forment un véritable réseau aux mailles constamment distendues ou rétrécies par les soins d'un Gouvernement tout puissant, qui cherchait à diriger et maîtriser à la fois les divers courants commerciaux, de façon à concilier les nécessités du ravitaillement et les intérêts économiques de la nation.

Pour en comprendre le sens, il faut les rattacher à une série de mesures impérieuses, nées de la guerre, et dont le caractère dictatorial a violemment heurté nos traditions de liberté et d'indépendance : suppressions de la liberté individuelle, de la liberté de la parole, de la liberté de la presse, etc.

Plus que ces dernières, elles furent impopulaires, non seulement chez les commerçants qui se trouvaient gênés dans leur liberté d'action, mais dans la masse du peuple même, qui ne distinguait pas toujours très bien ni le but général, ni l'opportunité.

Quoi qu'il en soit, elles constituent le trait essentiel de notre politique douanière au cours de ces dernières années, et nous en ferons pour cette raison l'objet principal de notre thèse.

La prohibition se retrouve à chaque instant quand on étudie l'évolution de nos institutions douanières. Elle est à la base de la législation de l'ancien régime et elle ne disparaît jamais entièrement qu'au milieu du xix<sup>e</sup> siècle où le triomphe pas-

sager du libre-échange semble lui porter un coup fatal.

La tourmente révolutionnaire et la période belliqueuse de l'Empire ne diminuèrent pas son prestige. Elle devint l'arme auxiliaire du blocus.

Après la chute de Napoléon, la prohibition perdit peu à peu son caractère offensif. Elle devint une arme défensive et éventuellement un moyen de représailles (1).

La loi de 1892, en prévoit l'application, mais dans un cas nettement déterminé :

ART. 8. — « Le Gouvernement est autorisé à » appliquer des surtaxes où le régime de la prohibition à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui appliquent ou appliqueraient des surtaxes où le régime de la prohibition à des marchandises françaises ».

Le législateur de 1910 transforma complètement le texte de cet article. Le mot de *prohibition* n'existe plus, mais le procédé y est prévu d'une façon très claire.

L'art. 3 est ainsi conçu : « L'art. 34, § 1, de la loi » du 17 décembre 1814, et l'art. 8 de la loi du 11 » janvier 1892 sont remplacés par les dispositions » suivantes : « Le Gouvernement pourra, par dé-

---

(1) Malgré tout, la prohibition ne fut jamais appliquée sous cette forme. Même au moment de la tension commerciale avec l'Italie en 1888, le Gouvernement français se borna à appliquer des surtaxes. (*J. O.*, 1898, Ch., annexes, p. 324.)

» crets rendus en Conseil des ministres... Prendre  
» d'urgence dans les cas où les mesures arrêtées  
» par des pays étrangers seraient de nature à en-  
» traverser le commerce français, toutes dispositions  
» appropriées aux circonstances ».

Cette faculté donnée au Gouvernement de prendre par réciprocité des mesures de représailles, n'est pas la seule survivance de l'ancienne prohibition. Il existe encore aujourd'hui quelques interdictions de sortie, mais elles sont rares. A l'entrée, les interdictions sont plus nombreuses : marchandises soumises à des mesures sanitaires (l. 15 février 1902) ; produits faisant l'objet d'un monopole en France, ou revêtus de fausses marques françaises (art. 15, l. 1892).

La guerre de 1914 devait changer l'orientation de notre politique douanière. Elle prit une tendance mercantiliste. L'arme de la prohibition, presque entièrement abandonnée, fut remise en honneur et regut une impulsion énergique. L'histoire économique elle aussi, ne serait-elle qu'un « éternel recommencement » ? On serait tenté de le croire. Mais en observant, de plus près, il n'est pas difficile de voir que les prohibitions édictées pendant la guerre ont eu un objet d'une amplitude toute nouvelle.

En effet, la prohibition a toujours été l'expression parfaite d'un protectionnisme outrancier. Quand elle a perdu ce caractère, elle s'est révélée comme un moyen puissant permettant d'exercer des représailles économiques. C'est sous cette dernière forme qu'elle a été prévue dans notre législa-

tion douanière moderne. La guerre nous l'a montrée sous un autre aspect. Elle est apparue comme un moyen de contrôle et de discipline vis-à-vis de notre marché économique soumis aux influences nouvelles nées de la guerre. « Nous n'avons pas voulu interdire toutes les importations, disait le Ministre du Commerce lors de la discussion générale du 4 avril 1917. Nous avons voulu les régler, les ajuster et non les prohiber, nous avons voulu agir sur ceux qui feraient des stocks dépassant les besoins... » (1).

Ainsi s'explique le développement logique de cette politique de prohibition, qui devait, après les hésitations du début provoquer l'intervention de plus en plus grande de l'Etat, contrôleur de toutes nos importations.

---

(1) *J. O.*, 6 avril 1917, Ch. débats.

---



## DEUXIÈME PARTIE

### PROHIBITIONS D'EXPORTATION

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### LA PROHIBITION

Les prohibitions d'importation sont nées spontanément au cours de la guerre sous l'impulsion des événements.

Au contraire, les prohibitions d'exportation, depuis longtemps prévues par nos économistes et par nos législateurs, se rattachent à la période du début des hostilités.

Quelques-unes, les plus urgentes, ont immédiatement suivi la rupture des relations diplomatiques. La plupart des autres furent édictées avant la fin de l'année 1914. Mais, d'une façon générale, on

peut dire que les décrets concernant les exportations ont précédé ceux qui se rapportent aux importations.

Négligeant l'importance relative de ces deux séries de prohibitions, nous avons pensé qu'il était préférable, pour la clarté de cette étude, de maintenir l'ordre chronologique.

Qu'est-ce donc que la prohibition d'exportation ? C'est l'interdiction, sanctionnée, de faire sortir du territoire national une ou plusieurs catégories de marchandises. Elle est indépendante de l'origine de ces marchandises et du régime douanier sous lequel elles sont placées. C'est une sorte de réquisition générale au service du pays.

Son but est double. D'abord, elle permet de conserver sur le territoire les ressources qui seront nécessaires pendant toute la durée des hostilités soit à l'entretien des armées, soit au ravitaillement général. Ensuite et indirectement, elle s'ajoute aux nombreuses mesures qui ont pour but de priver l'adversaire de ces ressources utiles au premier chef, pour la conduite de la guerre.

Il y a donc un intérêt évident à ce que les prohibitions d'exportation soient édictées dès que la menace de conflit se précise et devient à peu près inévitable. C'est la meilleure façon d'éviter de se laisser dépouiller au profit de l'ennemi par quelques neutres complaisants.

Notre Gouvernement l'a très bien compris. Dès le 2 août 1914, c'est-à-dire avant même la déclaration de guerre, il publia une série de décrets dont

l'application devait nous permettre de compter, au moins pour les denrées essentielles au ravitaillement, sur notre production intégrale et sur nos importantes réserves.

§ 1. — *Les décrets*

Nous n'énumérerons pas tous les décrets prohibitifs qui ont été pris pendant la guerre. Ce serait un travail fastidieux et sans intérêt.

Il y en a un grand nombre, qui se complètent les uns les autres et dont les textes sont échelonnés dans la collection du *Journal officiel* des quatre années de guerre. Il est facile de les y retrouver.

Les plus importants, c'est-à-dire ceux qui ont été pris dès le début du mois d'août 1914, se rapportent à des matières indispensables à l'alimentation (1).

Mais la guerre se prolongeant et la consommation grossissant sans cesse, les prévisions les plus pessimistes furent dépassées. Certains stocks qui avaient paru suffisants s'épuisèrent, sous la masse énorme des besoins. Il fallait pour les alimenter et pour les suppléer dans certains cas, se réserver la production nationale avant de faire appel à l'importation, difficile et souvent très onéreuse.

---

(1) Voir surtout décret 31 juillet, *J. O.*, 1<sup>er</sup> août 1914.

Le Gouvernement, au fur et à mesure qu'il en sentit la nécessité, publia alors de nouveaux décrets (1).

§ 2. — *Sources légales des décrets*

Le paragraphe 3, article 34 de la loi du 17 décembre 1814 est le premier texte qui vise les prohibitions de sortie. Il autorise le Gouvernement à suspendre par décret l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale et à déterminer les droits auxquels ils seront assujettis. Les dispositions ainsi réalisées doivent être présentées en forme de projet de loi, au Pouvoir législatif, avant la fin de la session s'il est assemblé, ou à la session la plus prochaine, s'il ne l'est pas.

Quelques décrets de prohibition intervenus pendant la guerre sont basés sur ce texte légal.

Cependant la plupart ont été pris en vertu des

---

(1) 22 sept., 30 sept., 14 oct., 16 oct., 26 oct., 17 nov., 23 nov., 3 déc., 1914, etc. En principe, ces décrets furent moins critiqués que ceux qui interdisaient les importations. Les industriels lésés s'inclinèrent devant les faits parce que l'État leur proposa de travailler pour la défense nationale. On vit alors certaines usines atteindre un développement qu'elles n'avaient jamais connu et les bénéfices furent considérables, car l'État se montra malheureusement, dans la conclusion des contrats, le plus généreux de tous les clients

dispositions de la loi du 29 mars 1910, art 3, § 8 (1). Ces dispositions, du reste, ne font que reproduire, en la précisant, la pensée du législateur de 1814.

### § 3. — *Sanctions*

Jusqu'au milieu de l'année 1915, les seules sanctions applicables étaient prescrites par les art. 1 et 3 du titre V de la loi du 22 août 1791 (2) et 10 du titre II de la loi du 4 germinal an II (3). Ces textes prévoient la confiscation des marchandises, des moyens de transport et le paiement d'une amende fixe de 500 francs.

Il est certain que cette répression était à la fois trop rigide et manifestement insuffisante dans la plupart des cas.

Trop rigide, parce qu'elle ne s'applique exclusivement qu'à la matérialité des faits et ne tient aucun compte du degré de culpabilité du contrevenant, élément très important dans notre législation actuelle.

Insuffisante, parce qu'elle est indépendante du caractère de gravité de l'infraction. Ainsi, on ne

---

(1) Déjà citées.

(2) L. pour l'exécution du tarif des droits d'entrée et de sortie dans les relations du royaume avec l'étranger. Carpentier, *Lois et décrets*, p. 20.

(3) L. relative au commerce maritime et aux douanes de la République, *ibid.*, p. 33.

pourrait s'expliquer qu'une amende de 500 francs seulement soit infligée à l'expéditeur d'une marchandise dont la valeur atteindrait plusieurs millions. La peine serait évidemment trop légère.

En 1915, le Parlement se préoccupa de créer de nouvelles sanctions à la fois plus souples et plus efficaces.

Pour bien montrer sa gravité, la nature même de l'infraction fut modifiée: la simple contravention fiscale fut transformée en délit, puni de peines correctionnelles dont l'élasticité était encore accrue par l'admission des circonstances atténuantes. Désormais, il devint possible de doser la répression d'après le degré de culpabilité et le juge réservant toute sa rigueur pour le délinquant de mauvaise foi, put accorder son indulgence au commerçant honnête mais insuffisamment documenté.

Les dispositions de la loi ont été publiées au *Journal officiel* du 19 août 1915 (1).

L'article 1, contenant les sanctions est ainsi conçu :

« Quiconque aura commis ou tenté de commettre une infraction aux dispositions législatives ou réglementaires portant prohibition de sortie

---

(1) Loi relative à la répression des infractions aux dispositions réglementaires portant prohibition de sortie ou de réexportation en suite d'entrepôt, de dépôt, de transit, de transbordement ou d'admission temporaire de certains produits ou objets.

» ou de réexportation... sera puni d'un mois à deux  
» ans d'emprisonnement et d'une amende de 100 à  
» 5.000 francs, ou de l'une de ces deux peines seu-  
» lement.

» **Les marchandises et objets saisis seront confis-**  
» **qués ainsi que les moyens de transport ».**

---

## CHAPITRE II

### LES DEROGATIONS

Toute mesure trop rigoureuse produit fatalement sur le marché économique un bouleversement dont il est difficile de prévoir les répercussions. La prohibition radicale d'un grand nombre de produits aurait jeté le trouble dans certaines branches de l'industrie. Il fallait assouplir cette mesure, trop rigide.

D'abord, parce que l'Etat était quelquefois incapable d'absorber intégralement la production nationale de certains produits.

Ensuite, parce qu'il était indispensable que les exportateurs et les grandes firmes françaises puissent conserver leur clientèle étrangère si précieuse pour notre développement à venir. L'abandonner entièrement, c'était vouloir la jeter dans les bras des neutres et peut-être entre ceux de nos ennemis dont les agents commerciaux déployaient un zèle infatigable.

Enfin, dans tous les cas particuliers où l'intérêt général ne l'exigeait pas, il y avait un gros avan-

tage, comme nous le verrons dans la IV<sup>e</sup> partie de cette étude, à ne pas laisser périliter les exportations qui constituent le plus ferme appui de notre change.

C'est dans cet esprit et pour répondre à ces préoccupations d'ordre général que furent créées les dérogations.

Les dérogations étaient des autorisations exceptionnelles accordées dans certains cas, malgré la prohibition d'exportation.

Nous allons étudier successivement l'organe chargé d'instruire et de statuer sur les demandes et les garanties qui furent prises.

#### § 1. *Commission des dérogations aux prohibitions de sortie*

A. COMPOSITION ET ATTRIBUTIONS. — Les dérogations pouvant intéresser chacun des ministères en particulier, il convenait de créer une commission comprenant des membres de tous les départements ministériels (1). C'était la seule façon de coordonner les efforts et d'aboutir à des décisions rapides.

La Commission des dérogations aux prohibitions de sortie, fut instituée dans ce but. Elle reçut trois sortes d'attributions (2) :

---

(1) La Commission était présidée par le Directeur général des douanes, agissant par délégation du Ministre des Finances.

(2) R. Pommereuil, *La Guerre Economique*, p. 54.

1° *Pouvoir réglementaire.* — La Commission devait participer à l'élaboration des décrets de prohibition préparés par les divers ministères. Ces décrets promulgués, elle devait examiner s'il y avait lieu d'accorder des dérogations générales en faveur de certaines marchandises et pour des destinations déterminées. Elle communiquait ses décisions au ministre compétent qui approuvait ou rejetait ou modifiait la liste.

2° *Pouvoir de contrôle.* — La Commission était également chargée de veiller à ce que le contingent relatif aux exportations pour certains pays ne fut pas dépassé.

3° *Pouvoir de décision.* — Sa fonction la plus importante était de statuer par des décisions « non motivées » sur les demandes individuelles de dérogation.

B. DEMANDES. — Elles devaient être adressées directement au conseiller d'Etat, directeur général des douanes; sauf pour certaines marchandises limitativement prévues.

Les demandes étaient minutieusement étudiées par la Commission et les résolutions devaient être prises à l'unanimité. L'avis défavorable de l'un des membres entraînait le rejet de la demande. Il y avait toutefois un recours. Le département intéressé à voir la demande accueillie pouvait saisir directement le Ministre du Blocus.

## § 2. — *Garanties*

La dérogation avait été conçue comme une mesure d'exception. Dans ce cas seulement, la prohibition pouvait être utile et efficace.

Mais alors, comment pouvait-on l'appliquer pour lui conserver ce caractère et pour éviter qu'elle ne devienne un moyen de déjouer la surveillance rigoureuse exercée par la douane sur nos exportations?

Ceci nous amène à parler du contingentement et de la consignation des produits exportés à des associations étrangères.

A. *Le contingentement* (1). — La pratique du contingentement est due à l'initiative de la Com-

---

(1) Il devint une nécessité: les Empires du Centre s'approvisionnaient indirectement par l'intermédiaire des neutres. Voici quelques chiffres qui le démontrent clairement. Ils sont relatifs aux importations de coton chez les neutres, avant et après la déclaration de guerre:

|                    | Août 1913-<br>Avril 1914 | Août 1914-<br>Avril 1915 |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|
| Hollande . . . . . | 32.870 balles            | 413.820 balles           |
| Danemark . . . . . | 0 —                      | 65.370 —                 |
| Norvège . . . . .  | 60 —                     | 107.400 —                |
| Suède . . . . .    | 24.930 —                 | 735.510 —                |

Tout commentaire serait superflu.

(Renseignements fournis à la Chambre des communes par Sir Henry Dalziel et reproduits par M. Herriot, sénateur, dans le *Journal* du 25 juillet 1915.)

mission des dérogations. Peu à peu, cette réglementation a été acceptée par tous les pays alliés. Elle s'est généralisée au détriment des neutres.

Contingenter, c'est limiter à l'avance, la quantité d'une marchandise déterminée pouvant être exportée dans un pays pendant une certaine période.

La fixation du contingent relatif à un pays neutre donné était une opération très délicate pendant les dernières années de guerre. On se basait généralement sur les statistiques douanières du pays bénéficiaire antérieures à 1914. Le chiffre moyen des importations, concrétisant les besoins normaux, devenait le chiffre total du contingent. Ceci d'une façon théorique.

En pratique, les propres besoins des pays belligérants pouvaient légitimer une réduction assez sensible du chiffre des exportations consenties.

Pour diminuer encore les risques de réexportation en territoire ennemi, on fut amené quelquefois à fractionner le contingentement annuel et à le répartir sur plusieurs trimestres. Ces sorties limitées, empêchant la constitution de stocks, devenaient une garantie plus sérieuse, aux yeux des nations alliées.

B. *Consignment des produits.* — Le contingentement constituait un obstacle sérieux au ravitaillement de l'ennemi. Malgré tout, il est probable que les neutres, alléchés par le gain ou peut-être poussés par la sympathie, auraient volontairement

cédé aux Empires centraux, une partie du contingent qui leur était accordé. Il fallait éviter ces complaisances individuelles, intéressées ou non, mais toujours préjudiciables aux nations alliées. Que faire?

Nos agents commerciaux chez les neutres ne possédaient pas les moyens d'investigation nécessaires pour contrôler la destination des produits exportés de France. On songea à associer à cette tâche les commerçants étrangers eux-mêmes. L'idée parut excellente. Quelques sociétés se formèrent. Elles prirent l'engagement de surveiller étroitement nos produits, et de ne tolérer sous aucun prétexte les réexportations vers les pays centraux.

Le type de ces associations est la « *Société Suisse de Surveillance Economique* » S. S. S. (1).

La S. S. S. fut constituée vers le 15 septembre 1915 par le groupement d'un grand nombre de commerçants et d'industriels. Elle avait pour objet de favoriser les intérêts économiques nationaux de

---

(1) La Société Suisse de Surveillance a été violemment critiquée par les associations de commerçants français installés en Suisse. Au mois de janvier 1916, la Chambre de commerce de Genève en demandait la suppression immédiate au Ministère des Affaires étrangères. Elle invoquait les retards considérables imposés par la multiplicité des formalités et aussi par le flottement persistant dans l'organisation de cette institution. (Extrait du *Bull. de la Chambre de commerce française de Genève*, février 1916.)

la Suisse, en face des difficultés créées par la guerre. Son siège était à Berne.

La S. S. S. servit d'intermédiaire entre les grandes maisons suisses et le Gouvernement français. Son autorisation était nécessaire et constituait une garantie suffisante pour toute importation. Les cautions assez importantes, qu'elle détenait, lui permettaient d'assurer l'exécution des conditions posées par notre Gouvernement.

Une association analogue se forma en Hollande : la « *Nederlandshe Oversee Trust Maatschapij* » ou N. O. T. (2). Nous n'en parlons que pour mémoire. Le but et le fonctionnement étant absolument identiques à ceux que nous venons de décrire brièvement.

---

(1) 14 mars 1916.

## TROISIÈME PARTIE

### PROHIBITIONS D'IMPORTATION

---

#### CHAPITRE PREMIER

#### REGIME DE LA GUERRE

##### *Section I. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES*

Bien qu'elles aient été appliquées maintes fois en France depuis l'institution des douanes, on peut dire que les prohibitions d'importation furent une véritable création de la guerre.

Elles avaient été jusqu'alors des mesures de protection, quelquefois même de représaille. On les transforma en moyen de contrôle et de restriction.

Il eut été paradoxal d'y songer dès le début des hostilités. Le Gouvernement ne pensait alors qu'à favoriser nos importations. C'est à cette époque que furent publiés les décrets tendant à l'abaisse-

ment et à la suppression de certains droits de douane.

Mais le développement d'une guerre longue et coûteuse fit surgir, au point de vue économique, de nombreuses difficultés. Pour en atténuer les répercussions, on dut avoir recours à la prohibition.

C'était sans doute un remède un peu violent, un palliatif énergique; mais notre situation l'exigeait. D'ailleurs si le Gouvernement français avait hésité devant la rigueur de ce système, nos alliés eux-mêmes disposant d'une grande partie des transports, n'auraient pas manqué de nous obliger à l'adopter.

D'où venait donc cette nécessité?

A l'origine, en 1916, ce fut surtout une question financière. L'élévation sensible du change augmentait nos difficultés de paiement à l'étranger. Il fallait agir. M. Clémentel, ministre du Commerce, l'exprimait clairement à la Chambre des députés, le 4 avril 1917: « J'ai eu l'honneur de solliciter de vous une loi (loi du 6 mai 1916) permettant au Gouvernement d'interdire les importations, puis de prendre un premier décret interdisant les importations de luxe. C'est alors la seule question de change et des paiements à l'étranger qui est en cause ».

Et en effet, déjà à cette époque, la balance commerciale se trouvait singulièrement déséquilibrée. Voici les chiffres généraux de notre commerce extérieur (1):

---

(1) Extraits de l'*Economiste Français*.

|           | Importations<br>(en millions de francs) | Exportations<br>(en millions de francs) |
|-----------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1913..... | 8.421                                   | 6.880                                   |
| 1915..... | 11.036                                  | 3.937                                   |
| 1916..... | 20.640                                  | 6.215                                   |
| 1917..... | 27.254                                  | <b>6.013</b>                            |

Cette différence énorme, provenant de l'accroissement anormal des importations, qui s'élevait à 14 milliards en 1916, et à plus de 20 milliards en 1917, devint la cause prédominante de l'affaissement de notre crédit. Elle se traduisit par une dépréciation sensible du change. Et quelques-uns de nos grands fournisseurs, les Etats-Unis en particulier, menaçaient de nous fermer leur marché si nous ne réduisions pas nos achats.

La question financière qui est à l'origine même des prohibitions d'importation, se doubla bientôt d'une question non moins impérieuse: la pénurie des transports internationaux.

Depuis le début de la guerre, l'Amérique s'était élevée au premier rang parmi les fournisseurs des nations alliées. Or, les grosses commandes faites aux industries métallurgiques déterminèrent une hausse des salaires dans la branche industrielle. Il y eut un exode du champ à l'usine et la production agricole se ressentit du manque de bras. Bref, la récolte de 1916 produisit un déficit de 50 millions de quintaux dans les disponibilités du marché américain (1).

---

(1) Voir discours Ministre du Commerce, séance du 4 avril 1917, *J. O.*, 7 avril.

C'était une nécessité vitale pour les Alliés de se procurer ailleurs une grosse partie de ce déficit. L'Angleterre songea immédiatement à l'Australie qui possédait une réserve exportable de 30 millions de quintaux. Malheureusement, ce stock était très éloigné. La durée de la traversée, aller et retour, équivalait à un triple voyage de Londres à New-York. Il fallut trouver 300 bateaux pour Melbourne qui diminuèrent d'autant le fret disponible.

La guerre sous-marine, entreprise par l'Allemagne, vint encore donner plus d'acuité au problème. Les vides qui se produisaient tous les jours dans la marine marchande ne purent être comblés ni par les achats, ni par les constructions d'ailleurs ralenties à cause des difficultés de main-d'œuvre.

Enfin les bateaux norvégiens, assidus pendant le début des hostilités, cessèrent peu à peu leurs visites, à cause de l'insuffisance des primes d'assurance.

Ces trois séries de faits produisirent un résultat qu'il était urgent d'enrayer sous peine de voir le ravitaillement compromis. Une mesure s'imposait : l'organisation méthodique des transports. Basée sur le système des priorités, cette organisation devait permettre une utilisation meilleure et un rendement maximum. Mais, en outre, il fallait décongestionner les transports, littéralement débordés. De là, la politique de restriction dans les importations.

Cette politique n'a pas été particulière à la France. Les mêmes motifs que nous venons d'énu-

mérer, l'ont imposée à toutes les nations alliées, économiquement solidaires. Et on peut dire qu'elle a été dans ses grandes lignes la politique générale douanière de l'Entente pendant la guerre.

Les modalités d'application ont varié d'un pays à l'autre. Nous nous bornerons, pour rester dans le cadre que nous nous étions fixés dès le début, à l'étude du système qui présente pour nous le plus grand intérêt: le système français.

### § 1. — *Sources légales des décrets*

Les lois de douane qui confèrent au Gouvernement la faculté d'édicter des prohibitions de sortie, ne prévoient pas d'une manière explicite l'interdiction d'importation.

Le texte (1) très précis de l'article 3 de la loi du 29 mars 1910 qui remplace celui de l'art. 8 de la loi du 11 janvier 1892, spécifie d'une manière formelle les cas dans lesquels il sera loisible au pouvoir exécutif d'appliquer des surtaxes ou « de prendre d'urgence toutes dispositions appropriées aux circonstances ». Il ne pouvait servir de base aux décrets de prohibition.

Le Gouvernement fut donc obligé de demander aux Chambres le pouvoir de réglementer en la matière. Il présenta un projet de loi qui fut adopté et promulgué le 6 mai 1916 (2).

---

(1) *Les Régimes douaniers*. Moye et Nogaro, p. 275.

(2) *J. O.*, 9 mai 1916.

L'article 1, le plus important, est ainsi conçu :

« Pendant la durée des hostilités, le Gouvernement pourra provisoirement, par décrets rendus en Conseil des ministres, prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou augmenter les droits de douane...

» ...Les décrets prévus au paragraphe premier seront soumis à la ratification des Chambres dans les deux mois qui suivront leur promulgation ».

La loi du 6 mai 1916 a une importance particulière. Elle est à l'origine même de la politique des prohibitions d'importation.

## § 2. — *Sanctions*

Elles sont moins sévères que celles qui sont applicables aux infractions à interdiction d'exporter.

Tout d'abord, elles furent prévues par les dispositions de l'art. 2 de l'arrêté du 8 juillet 1917 :

« Sous peine d'être mis dans l'obligation de reex-  
» porter les marchandises introduites avant l'ac-  
» complissement des formalités réglementaires, les  
» importateurs sont tenus de faire suspendre les  
» envois et de n'adresser à l'étranger aucun ordre  
» d'expédition tant qu'ils n'ont pas déposé la de-  
» mande d'autorisation d'entrée et reçu notifica-  
» tion de la décision ministérielle ».

Ces sanctions furent vite reconnues insuffisantes, d'autant que la plupart du temps, l'administration ne les appliquait pas à la lettre. Elle tolé-

rait l'entrée provisoire de la marchandise dans les entrepôts en attendant la délivrance de l'autorisation d'entrée. Les arrivages se multiplièrent et menacèrent d'encombrer les magasins et les quais. Il devint indispensable de prendre des mesures plus sévères.

C'est ainsi que le 30 janvier 1918 (1), le Ministre du Commerce fit paraître un avis à l'*Officiel*. Il annonçait que toute marchandise arrivant dans un port quelconque sans être couverte par une autorisation d'importation, serait mise en dépôt pour deux mois (2).

Si à l'expiration de ces deux mois, aucune autorisation d'importation ou de réexportation n'était intervenue, la marchandise devenait automatiquement la propriété de l'Etat, en vertu des dispositions de la loi du 4 germinal an II (3).

En même temps, le Ministre déposait un projet de loi tendant à la saisie, à défaut de production de l'autorisation réglementaire, des marchandises prohibées en vertu de la loi du 6 mai 1916.

La Chambre et le Sénat l'adoptèrent successivement et la loi fut publiée au *Journal officiel* du 6 avril 1918.

---

(1) *J. O.*, 30 janvier, p. 1102. Le Ministre disait notamment: « ...Il a été reconnu indispensable de recourir à l'application stricte des mesures prévues par la loi (4 germinal an II) ».

(2) Trois jours après leur arrivée de l'étranger.

(3) Carpentier, *Lois et Décrets*, p. 20.

*Section II. — EVOLUTION*  
DU RÉGIME DES PROHIBITIONS D'IMPORTATION

Avant d'exposer la conception à laquelle il a finalement abouti, nous allons indiquer dans cette section, les diverses modalités par lesquelles le Gouvernement a voulu régler les importations et aussi les difficultés auxquelles se sont heurtées les dispositions qu'il a prises dans ce but.

Nous avons dit précédemment que, dès 1915, le déficit dans la balance commerciale avait causé quelques inquiétudes. Nous avons eu par rapport aux exportations, un excédent d'importation de 7 milliards. Dès le début de 1916, la différence s'aggrava encore. Il fallait agir et agir par surprise pour éviter la spéculation qui n'aurait pas manqué de se produire.

Le Gouvernement demanda à la Chambre les pouvoirs nécessaires, sous réserve de faire approuver ses décrets dans les deux mois qui suivraient leur publication.

Il obtint satisfaction, sans autre restriction que celle du contrôle parlementaire, par la loi du 6 mai 1916. Et, immédiatement après, commença la promulgation des nombreux décrets qui constituent la réglementation un peu touffue de la guerre (1).

Nous ne les étudierons pas tous, mais nous nous

---

(1) Décrets des 2 mars, 11 mai, 24 juin, 16, 26 et 28 sept., 12 octobre, 22 déc. 1916, etc.

efforcerons d'en dégager les idées générales car leur lecture, quoique très aride, révèle l'évolution incessante de la politique suivie par les divers Gouvernements.

Pour la clarté de ces explications, distinguons deux phases d'application des prohibitions : l'une ayant pour point de départ la loi du 6 mai 1916, l'autre, le décret du 22 mars 1917.

*Première période.* — C'est une phase préliminaire. Elle s'inspire de l'esprit dans lequel fut votée la loi du 6 mai 1916 et qui est brièvement indiqué dans le rapport de M. le duc de la Trémoille (1), député.

« Il ne faut pas oublier que ces mesures (prévues par la loi du 6 mai) doivent être appliquées avec une grande prudence, les nations qui ont traité avec nous pouvant se prévaloir à leur tour de la situation exceptionnelle qui leur est faite par les hostilités pour opposer à l'exportation française des restrictions analogues à celles que nous aurons établies ».

Le Gouvernement tâtonne. Il fait timidement le premier pas dans la voie des restrictions qu'il sait impopulaires. Il hésite, craignant les protestations inévitables, d'autant plus vives qu'il se montrera plus rigoureux.

Les premiers décrets se rapportent aux objets

---

(1). Rapport n° 2024 annexé au procès-verbal de la séance du 7 avril 1916.

de luxe, ceux dont on peut se passer le plus facilement (1).

La guerre se prolongeant au-delà de toute prévision, ces mesures partielles devinrent insuffisantes. La série ininterrompue de décrets successifs pris par le Gouvernement créait dans le commerce une confusion dont il est facile de se faire une idée. Et les importateurs n'osaient plus s'adresser à l'étranger de crainte de voir leur marché annulé par l'apparition intempestive d'un décret d'interdiction.

D'un autre côté, le but de la prohibition n'était pas atteint. La balance commerciale enregistrait toujours des écarts très considérables et l'année 1916 venait de connaître le plus lourd déficit enregistré depuis le début des hostilités. Il s'était élevé à 14 milliards environ. En définitive, le régime assez indécis qui avait été appliqué jusque-là n'avait donné aucun résultat. Son impuissance devenait manifeste.

La pénurie du tonnage, à la suite de la guerre sous-marine, posa une seconde fois, avec plus d'intensité encore, le problème des importations. Il fallait une méthode énergique appliquée avec fermeté.

Le Gouvernement décida de généraliser les dispositions restrictives antérieures, afin de leur donner plus de force.

---

(1) Le décret du 11 mai 1916, par exemple, interdit l'importation des volailles truffées, huîtres, homards et langoustes, cristaux, parfumerie, dentelles, orfèvrerie, etc. *J. O.*, 14 mai 1916, p. 4217.

Il élabora un plan d'ensemble dont l'application devait lui permettre de suivre et de restreindre à volonté les achats à l'étranger. Le décret du 22 mars 1917 (1) manifesta brusquement ses intentions. Ce décret forme le point de départ d'une période nouvelle.

*Deuxième période.* — L'article 1 du décret du 22 mars 1917 paraissait annoncer une ère de restrictions sévères et énergiques. Son texte était catégorique. Il posait un principe :

« Est prohibée en France et en Algérie sous un régime douanier quelconque, l'importation de toute marchandise d'origine ou de provenance étrangère ».

Mais, quelques jours après la publication de ce décret, répondant à plusieurs interpellateurs, le Ministre lui-même, communiquait à la Chambre les intentions du Gouvernement :

« Nous n'avons pas un instant pensé à interdire toutes les importations, nous avons voulu seulement en prendre le contrôle » (2).

Dès lors, il n'y avait plus aucun doute. Le Ministre avait forgé une arme puissante dont il se proposait de faire un usage relativement modéré. Et en effet, cette pensée apparaissait déjà dans le décret lui-même.

---

(1) *J. O.*, 24 mars 1917.

(2) *J. O.*, 7 avril 1917.

Après avoir institué la prohibition générale, l'article 2 prévoyait deux sortes de dérogations (1).

1° Les dérogations générales accordées en faveur de certains produits absolument indispensables qu'on ne peut trouver en quantité suffisante dans le pays;

2° Les dérogations spéciales en faveur de certains produits utiles, accordées jusqu'à concurrence d'un certain contingent qui correspond au minimum des besoins du pays.

En résumé, le décret du 22 mars 1917, créait trois grandes catégories, englobant tous les produits susceptibles d'être importés :

1° Quelques-uns limitativement prévus entrant librement (dérogations générales);

2° D'autres, énumérés aussi, admis jusqu'à concurrence d'une certaine limite (contingent);

3° Tous les autres étant prohibés.

La classification était simple, mais les difficultés d'application surgirent dès la publication.

Outre les réclamations de certains industriels qui se plaignaient de ce que leurs produits ne bénéficiaient pas de dérogations générales, il n'était pas possible de fixer immédiatement les chiffres des divers contingents. C'était un calcul long et délicat.

Aussi, l'application du décret fut-elle suspendue.

---

(1) Art. 2: « Sur la proposition du Ministre du Commerce et de l'Industrie, des dérogations pourront être autorisées par le Ministre des Finances, soit à titre général, soit dans la limite de contingents ».

Les protestations des milieux industriels et commerciaux redoublèrent. Elles réussirent à obtenir des concessions assez importantes. Une note officielle annonça : « Qu'en vue de ménager les intérêts du commerce d'importation, une dérogation à la prohibition générale était accordée à titre transitoire à toutes les marchandises nouvellement prohibées, jusqu'à la fixation de dérogations générales ou de contingents d'importation » (1).

Le 13 avril parut un premier arrêté ministériel. Il maintenait le classement théorique établi par le décret du 22 mars, mais pour faciliter l'application, il élargissait le champ des dérogations. De sorte que, en fait, on ne trouvait plus que deux catégories de marchandises :

1° Celles qui rentraient librement (dérogations générales) ;

2° Toutes les autres, soumises à des autorisations spéciales.

Par la suite, pour augmenter le contrôle du Gouvernement, une série d'arrêtés vinrent restreindre le nombre des produits bénéficiant d'une dérogation générale.

L'arrêté du 13 juillet notamment les réduisit de 384 à 85. Quelque temps après, le 8 septembre, un nouvel arrêté opérait une réduction encore plus sensible. En même temps il déchargeait le comité des dérogations d'une partie de sa tâche qui était

---

(1) *J. O.*, Ch. déb., 7 avril 1917. Discours du Ministre du Commerce.

répartie entre diverses commissions et sous-commissions.

C'était en somme l'unification de toute la réglementation antérieure.

La division générale en deux catégories était maintenue. On trouvait :

1° Les marchandises faisant l'objet d'une dérogation générale;

2° Les marchandises susceptibles d'être imposées sous réserve de dérogations particulières.

Le mot de « contingentement » avait disparu complètement; mais on n'avait pas renoncé à l'idée. Elle fut réalisée en partie sous la forme d'un organisme créé et contrôlé par l'Etat, achetant et répartissant la marchandise: le « consortium ».

Voilà donc, en résumé, les deux phases principales de l'évolution douanière. En apparence, elles semblent totalement distinctes. En réalité, elles le furent beaucoup moins qu'on serait peut-être tenté de le croire. La rigueur théorique annoncée dans le décret du 22 mars 1917, fut souvent rendue illusoire par une application très large et très libérale du système des dérogations.

### *Section III. — LES DÉROGATIONS*

Il va de soi qu'une mesure aussi absolue que la prohibition générale d'importation aurait été inapplicable, et funeste dans ses conséquences. Il fallait un tempérament. Nous avons dit qu'il était prévu

dans l'article 2 du décret du 22 mars (1). On en fit une application très généreuse, d'autant plus que l'obligation d'obtenir l'autorisation d'importer constituait une garantie et un moyen de contrôle suffisants entre les mains du Gouvernement.

§ 1. — *Comité des dérogations aux prohibitions d'entrée. — Licences d'importation*

Le décret du 22 mars 1917 organisa, dans son article 3 (2), un « Comité des dérogations aux prohibitions d'entrée ». Il rappelle le Comité créé dans un but analogue et relatif aux exportations

Ses fonctions consistent à soumettre à l'approbation du Ministre du Commerce :

1° Les propositions de dérogations générales pour certaines marchandises ;

2° Le contingent des importations pour des produits déterminés ;

3° Pour chaque contingent, un plan de répartition, entre les divers groupements industriels ou commerciaux, au prorata de leurs besoins indispensables.

---

(1) *Op. cit.*, p. 37, note 3.

(2) Il comprend des représentants de tous les Ministères  
Ce Comité a fonctionné jusqu'au 21 mars 1919, date à laquelle il a été supprimé par décret et remplacé par une « Commission interministérielle de contrôle des exportations et des importations » auprès du Ministère de la Reconstitution industrielle, *J. O.*, 21 mars 1919.

L'affluence des demandes d'autorisation d'importation fut telle que le Comité des dérogations se trouva surchargé de travail. Cependant, il fallait apporter des solutions urgentes. Le Gouvernement décida de décongestionner cet organe unique en créant à ses côtés une autre commission, investie des mêmes pouvoirs vis-à-vis de certains produits dont le Ministre de l'Armement voulait contrôler l'importation.

Quelques mois plus tard, dans un but analogue, le Comité primitif des dérogations, fut divisé en sept sous-Comités (1) ayant chacun une compétence limitée à l'examen d'une certaine catégorie de demandes.

La décision favorable des Comités se manifestait par la délivrance d'une *Licence* soumise, pour sa validité, à l'approbation ministérielle.

La « licence » était un titre, une autorisation nécessaire pour l'importation de tous les produits qui ne faisaient pas l'objet d'une dérogation générale.

Tout commerçant, désireux d'acheter à l'étranger une marchandise prohibée, adressait une demande au Comité des dérogations. La demande était classée, examinée par la Commission compétente qui émettait un avis et renvoyée au commer-

---

(1) Sous-Comités des produits agricoles, des peaux, de l'industrie textile, du papier, des marbres et poteries, des métaux, des matières diverses. *Guerre Economique*, R. Pommereuil.

gant avec la mention de l'autorisation ou du refus. Dans le premier cas, elle constituait une licence.

Nous verrons tout à l'heure que cette procédure était simplifiée, en vertu des accords intervenus, quand il s'agissait d'importations anglaises et italiennes. Les premières entraient en France sous le couvert de licences délivrées aux exportateurs anglais par le bureau français des douanes à Londres. Quant aux marchandises italiennes, elles étaient admises dans la limite des contingents fixés, sur simple production du certificat de la douane italienne.

Ces tolérances conventionnelles ne supprimaient pas le contrôle du Gouvernement qui s'opérait toujours de la même façon.

## § 2. — *Les Traités*

Le régime des prohibitions, inauguré le 22 mars 1917, ne fut pas seulement assoupli par les dérogations, il fut atténué aussi en faveur de certains pays et contre des avantages réciproques.

Les raisons qui, en temps normal, font qu'un gouvernement est amené à signer des conventions, puisaient une nouvelle force dans cette idée impérieuse de la solidarité économique entre les Alliés. L'affaiblissement trop brusque d'un de ses membres, aurait amené fatalement l'écroulement du bloc de l'Entente. De là, le grand intérêt, au prix même de quelques sacrifices, à ce que les Alliés

s'entr'aident économiquement et essayent de concilier, dans la mesure du possible, leurs exigences respectives, avec les nécessités de l'alliance.

Nous allons dire quelques mots de ces accords et des conventions passées avec les pays neutres en les replaçant dans leur ordre chronologique.

*A. Arrangement du 30 mai 1917 entre la France et l'Italie* (1). — Il facilita les échanges qui auraient pu être gênés par les interdictions prises simultanément dans les deux pays. Un bon nombre de prohibitions furent levées. Elles se trouvent cataloguées dans deux tableaux, dont l'un (tableau A) fixe le régime applicable aux importations d'Italie en France et l'autre (tableau B) celui des importations de France en Italie.

Quelques articles pouvaient pénétrer librement. La plupart étaient contingentés trimestriellement.

*B. Arrangement du 24 août 1917 entre la France et la Grande-Bretagne* (2). — C'est le plus important de nos accords commerciaux.

Vers le début de l'année 1917, l'Angleterre, qui avait à supporter de lourdes charges financières, publia une longue liste d'interdictions d'exportation (ordonnance royale du 23 février, s'ajoutant à deux précédentes); de ce fait, le commerce extérieur de la France, considérablement réduit, se

---

(1) *J. O.*, 9 sept. 1917.

(2) *J. O.*, 5 sept. 1917.

trouva encore gêné. Le Gouvernement résolut d'intervenir auprès du Gouvernement britannique.

Il fit valoir que, parmi les nations alliées, la France avait particulièrement souffert : la mobilisation avait été chez elle plus dense que partout ailleurs et ses départements les plus productifs se trouvaient envahis depuis les premiers jours de la guerre.

Les pourparlers commencèrent et le 24 août l'arrangement fut publié.

La plupart des prohibitions furent levées en Angleterre, tandis que la France obtint la faculté d'en maintenir un certain nombre (tissus, savons, huiles). Elle fut volontairement favorisée en raison de ses charges.

*C. Arrangement du 29 septembre 1917 entre la France et la Suisse* (1). — Nous concédions à la République voisine le droit d'introduire en France un certain nombre d'articles fabriqués, voire même de luxe, jusqu'à concurrence de certains contingents mensuels prévus. Nous l'autorisions aussi à faire circuler un train supplémentaire entre Cette et Genève.

En échange de ces avantages, les banquiers suisses ouvrirent à nos commerçants un crédit de 37.500.000 francs, à réaliser par fractions mensuelles.

Cet accord fut renouvelé avec quelques légères

---

(1) *J. O.*, 12 janvier 1918.

modifications, pour une période de dix ans, le 29 décembre 1917.

D. *Arrangement du 28 février 1918 entre la France et l'Espagne* (1). — Après une période où la prohibition avait été appliquée d'une façon sévère, un accord fut conclu avec l'Espagne pour l'amélioration du change.

Des autorisations contingentées furent données pour les vins, les oranges, les essences, le liège, etc., contre un crédit mensuel de 10.000.000 de pesetas.

D'une façon générale ces quatre conventions produisirent des résultats relativement heureux.

Aucun doute, pour l'arrangement franco-anglais qui avait été conçu par nos Alliés, dans un généreux esprit de libéralisme et dont l'exécution nous permit d'accroître, d'une façon notable, nos exportations en Angleterre sans augmenter chez nous les importations anglaises.

De même, le total des importations suisses, qui logiquement aurait dû augmenter, fléchit au contraire d'une façon assez sensible.

Du côté de l'Espagne, les résultats furent encore plus satisfaisants. Des dérogations nombreuses avaient rendu presque inefficace le régime des prohibitions. Vers la fin de 1917, nos importations s'élevaient à des chiffres tels qu'il avait fallu supprimer les dérogations pour ne pas accentuer

---

(1) *J. O.*, 18 avril 1918.

d'avantage la baisse du change (1). Le traité du 28 février, nous permit de reprendre les relations commerciales limitées à certains contingents.

Les importations se relevèrent mais restèrent inférieures à celles de la période qui avait précédé la suppression des dérogations. Et, en définitive, nous eûmes des avantages financiers très satisfaisants.

Nous ne parlerons pas de l'arrangement franco-italien qui se présentait sous un aspect différent des premiers. Notre monnaie faisant prime en Italie, nous avions tout intérêt, non pas à diminuer mais à développer nos importations, de façon à pouvoir restreindre nos achats dans les pays à change défavorable.

En somme, nous pouvons conclure, que si nos accords nous obligèrent à faire une brèche au système prohibitif, la France ne s'en trouva pas plus mal. Elle y gagnait au contraire, puisque ces mêmes accords, en nous procurant des crédits, nous permirent d'atténuer pour un certain temps les effets désastreux de la baisse du change.

---

(1) *Econ. fr.*, août 1918. Les importations passèrent de 490 millions (1<sup>er</sup> sem. 1917) à 160 millions (1<sup>er</sup> sem. 1918).

---

## CHAPITRE II

### ETUDE CRITIQUE

#### § 1. — *Que se proposait-on?*

L'étude de notre politique douanière d'importation nous a permis de diviser la guerre en deux périodes absolument distinctes. Chacune d'elles est caractérisée par l'application d'un régime différent.

Le but à atteindre était très net. Il s'agissait de réfréner les importations. On pouvait y arriver, soit en prohibant d'une façon absolue l'entrée de certains articles d'une utilité tout à fait relative (articles de luxe par exemple) et en laissant la plus grande liberté pour les autres, soit par un contrôle rigoureux doublé d'un pouvoir de restriction très étendu, exercé sur la base du degré d'utilité sociale des produits.

La première méthode fut appliquée du mois de mai 1916 au mois de mars 1917. Elle n'a jamais été considérée que comme un moyen provisoire. Nous ne retiendrons que la deuxième, inaugurée par le

décret du 22 mars 1917 et qui révèle dans ses grandes lignes une véritable politique. Cette politique, nous allons essayer de la reconstituer.

Comme nous l'avons dit au chapitre précédent, le décret du 22 mars fut accueilli par des critiques acerbes et aussi par des protestations violentes. Il portait atteinte à la liberté commerciale et ouvrait la porte à l'arbitraire en favorisant l'intervention de l'Etat. Les commerçants se dressèrent d'un seul élan, poussés par l'intérêt.

Pendant, en fait, les principes qui avaient présidé à l'élaboration du décret étaient excellents, comme nous le verrons tout à l'heure.

N'était-il pas nécessaire, en effet, que l'Etat, pour restreindre nos importations, exerçât une surveillance rigoureuse sur tous les achats à l'étranger?

N'était-il pas le mieux placé, le plus dégagé des intérêts particuliers et par conséquent le plus impartial des arbitres, pour juger le degré d'utilité d'une marchandise?

Cela n'est pas douteux. Aussi, pensons-nous que le décret du 22 mars n'a pas été, dès son apparition, apprécié à sa juste valeur. Il contenait en germe, toute une politique, dont il est intéressant de connaître les grandes lignes. Elle nous paraît être la meilleure des justifications de la prohibition générale.

Nous avons vu précédemment, que le principe, un peu trop absolu en apparence, contenu dans le

décret du 22 mars, avait été battu en brèche par deux sortes de dérogations. Les unes, dites générales, s'appliquaient aux produits indispensables (matières alimentaires et matières premières). Les autres, spéciales, concernaient la grande majorité des marchandises et permettaient de tolérer l'importation jusqu'à un certain maximum au-dessus duquel ces marchandises n'avaient plus la même utilité. Ce chiffre maximum est le « contingent ».

Le décret du 22 mars était un acheminement vers le contingentement général de tous les produits, c'est-à-dire vers l'établissement de programmes généraux d'importation qui constituaient le fond même de la politique gouvernementale.

Comment espérait-on établir ces programmes ?

Pour chaque catégorie de produits, grâce aux indications fournies par les statistiques et à l'expérience des gens de métier, des commissions auraient été chargées de calculer nos besoins minima. Elles auraient déduit du résultat le chiffre probable de la production nationale. La différence aurait donné : le contingent à importer.

Il eut été très simple de grouper les divers contingents pour former un programme d'importation.

L'exécution de ce programme aurait été subordonnée au tonnage général accordé à la France, par la commission de répartition des alliés, et aussi à nos disponibilités en crédit sur les diverses places étrangères.

Eut-il fallu restreindre les contingents pour ne pas dépasser le tonnage disponible? On aurait commencé par les produits les moins susceptibles de troubler la vie économique.

Le change eut-il été déprécié sur certaines places? Le Gouvernement aurait aiguillé une bonne partie des achats sur les pays voisins.

Enfin, le programme exécuté, la répartition à l'intérieur, faite sous forme de licences, eut été opérée en tenant compte du chiffre d'affaires de chaque maison, antérieurement à la guerre.

Voilà, brièvement exposé le plan général, adopté par le Gouvernement français en 1917. Sa réalisation devait donner des meilleurs résultats. Malheureusement de nombreux obstacles allaient bientôt surgir au moment de l'application. Ils révélèrent les imperfections du système.

## § 2. — *Que s'est-il passé?*

La difficulté de contingenter apparut dès le début. En temps de paix le calcul aurait pu se faire assez rapidement car les besoins sont stables, mais la guerre apportait chaque année des écarts stupéfiants. Les dépenses en matériel et en munitions dépassaient les prévisions les plus généreuses. D'un autre côté, il se produisait tous les jours des vides dans notre marine marchande.

Le Gouvernement se trouva ainsi dans la nécessité de retarder l'exécution du décret. Sa décision

fut transmise par télégramme le 22 mars, à tous nos postes diplomatiques. « ...Le *statu quo*, disait le message, sera maintenu pendant le temps nécessaire pour permettre d'établir les contingents dont pourraient bénéficier les produits du pays auprès duquel vous êtes accrédité » (1). Dès ce jour-là, on se résigna à admettre sans limite les dérogations individuelles.

Ce n'était qu'un moyen provisoire. Le Gouvernement s'efforça de rechercher une méthode, rapidement applicable, et capable de donner des garanties analogues à celles du contingentement. Il créa le « consortium » (2).

Le « consortium » est une association de commerçants qui accepte l'intervention directe et le contrôle de l'Etat. Nous avons un projet (3) sous les yeux dont voici les traits essentiels. Il est relatif au « consortium » de l'Huilerie française.

« Le Ministre du Commerce, agissant au nom de l'Etat et MM. Rocca, Maurek et Vianet, — présidents de divers syndicats — ont arrêté les conventions suivantes :

---

(1) Extrait du discours prononcé par le Ministre du Commerce à la Ch. des députés (4 avril 1917). *J. O.*, 7 avril 1917.

(2) La pratique des contingentements existait déjà. Mais il s'agissait de contingents partiels (V. accords avec Italie, Angleterre).

(3) Nous le devons à l'obligeance de M. Baillaud, secrétaire général de la Chambre de commerce de Marseille.

» ART. 1. — Il est formé un Consortium de l'Huilerie française... Tous les fabricants d'huile y sont admis sur leur demande... Ce consortium est constitué sous forme de société anonyme.

» ART. 2. — Le Gouvernement français approvisionnera, dans la plus large mesure compatible avec les circonstances, l'industrie de l'Huilerie française en graines oléagineuses dont l'espèce et la provenance seront arrêtées par les Ministres du Commerce et du Ravitaillement général.

» Ces graines seront vendues au consortium et réparties par ses soins.

» ART. 8. — Aucune importation de graines oléagineuses ne sera autorisée en France en dehors de celles destinées au consortium, sauf accord préalable avec ce dernier ».

Ce texte est très net. Il montre clairement que le but du Gouvernement était parfaitement atteint. L'Etat possédait un contrôle général, puisqu'il achetait lui-même et il ne tenait qu'à lui, étant seul fournisseur, de restreindre l'importation. Aussi favorisa-t-il de tous ses moyens, la création de consortiums. Il s'en forma pour le coton, pour le jute, pour les essences, pour les pétroles, etc... (1).

En dehors de ces marchandises on appliqua, en attendant la fixation des contingents, le régime des dérogations individuelles. Cette application fut

---

(1) V. *Bull. de la Fédération des industriels et des commerçants français*, août 1918: « La Politique des Consortiums ».

faite dans un esprit assez large. Ainsi par ex : toute importation demandée en vue de l'exécution d'une commande de l'Etat, était presque toujours accordée, et le cas était fréquent. Cependant certains comités se montrèrent plus sévères, mais ils constituaient l'exception. La preuve en est, dans les protestations qui s'élevèrent, comme nous allons le voir tout à l'heure, non pas contre la sévérité des divers comités, mais surtout contre l'inertie des bureaux et les lenteurs administratives.

### § 3. — *Imperfections du système appliqué*

Dès que le décret du 22 mars fut connu, ce fut un tollé général dans le monde du commerce. Il était prévu, en effet, que les dispositions prohibitives devaient s'appliquer immédiatement sans tenir compte des contrats en cours.

Les importateurs protestèrent. Beaucoup d'entre eux étaient liés pour des mois avec des maisons étrangères qui devaient, à certaines époques fixes, leur livrer un stock de marchandises convenu. Devaient-ils proposer la rupture du contrat en invoquant la prohibition ? La raison avait peu de chances d'être reconnue valable par la firme étrangère. Et les envois périodiques continuaient.

La marchandise arrivait à quai. L'importateur faisait alors une demande de dérogation. Pas de difficultés quand la demande était agréée. Mais, en cas de refus, il se trouvait dans l'alternative sui-

vante: il avait payé une marchandise qui lui était régulièrement livrée en vertu d'un contrat dont il était impuissant à retarder l'exécution, et cette marchandise, il ne pouvait en prendre livraison, bien qu'aucune faute ne puisse lui être imputable.

Le Ministre interpellé (1) essaya de justifier la mesure. Mais en terminant il promit une application souple du décret: « Nous n'accordons, dit-il, aucune valeur légale aux contrats, nous ne donnons pas un droit à leurs titulaires mais nous demanderons à la commission d'accorder gracieusement des dérogations aux marchandises et objets de commandes loyales passées avant le 24 mars ».

Et en effet, quelques temps après, cette rigueur qui avait paru nécessaire et qui s'était heurtée à une foule d'intérêts bien légitimes, le Gouvernement l'atténua.

L'avis de la direction des services techniques, en date du 1<sup>er</sup> août, était le premier pas dans la voie des concessions. Il indiquait que: « Les marchandises prohibées par les arrêtés des 8 et 13 juillet, pourraient entrer sans autorisation si elles avaient été expédiées avant le 31 juillet ou arrivées avant le 16 août » (2).

Le 18 août, une décision du Ministère des Finances dispensa d'autorisation les marchandises dont le paiement était antérieur au 31 juillet.

Une série de décisions postérieures élargirent en

---

(1) 4 avril 1917.

(2) Circulaire n° 42. Institut colonial de Marseille.

faveur du commerce, la tolérance promise par le Gouvernement.

Malgré tout, l'esprit du décret ne fut pas abandonné et les contrats en cours s'en ressentirent. M. Artaud, président de la Chambre de commerce de Marseille, en citait de nombreux exemples dans sa lettre au Ministre du Commerce du 3 novembre 1917 (1). Nous n'en choisirons qu'un qui nous paraît suffisamment édifiant à ce sujet :

« La maison B. V... de notre ville, dit M. Artaud, a passé le 21 avril, avec la maison F. B. B..., de Londres, un contrat portant sur une quantité totale de 105 tonnes net d'acide gras de palmiste c. a. f. Marseille, 10 tonnes mensuellement, paiement comptant net contre connaissance à présentation. Les premiers lots ont été admis à l'importation. Ceux qui sont arrivés en octobre à Dunkerque ont été payés contre chèque documentaire. Les demandes d'autorisation en ce qui les concernait sont retournées avec la mention « refusée ». Ces marchandises sont en souffrance dans le port de Dunkerque sans qu'une faute quelconque soit imputable à la maison B. V... ».

Ainsi donc, l'application du décret lésa de nombreux commerçants. Mais, doit-on s'en étonner beaucoup ? La prohibition générale avait une telle envergure qu'elle devait fatalement porter atteinte

---

(1) Note sur la situation des marchandises en souffrance dans le port de Marseille. (Chambre de commerce de Marseille.)

à certains intérêts privés. Ces intérêts, le Gouvernement s'efforça de les respecter dans la mesure du possible. Il fit une série de concessions successives tout en maintenant intact l'esprit du décret, et il s'arrêta juste au moment où la spéculation aurait pu bénéficier de ses libéralités.

L'obstacle ainsi créé à l'exécution de certains contrats, ne fut pas le seul objet de critique. Le commerce ne tarda pas à se plaindre de la multiplicité des textes prohibitifs. M. Artaud traduisit cette préoccupation dans une lettre adressée à M. le duc de la Trémoïlle, rapporteur du projet de loi sur « la saisie des marchandises importées sans autorisation ».

« ...Je ne sais, écrivait-il, si vous avez l'occasion de faire le décompte des textes successifs auxquels le commerce a été soumis rien que pour les prohibitions d'entrée. Depuis le 2 mars 1916, jusqu'au 8 septembre 1917, il n'y a pas eu moins de 23 décrets ou arrêtés sur cette question. Je ne parle pas des décisions ministérielles qui sont venues les compléter ou les compliquer. Quelquefois c'est un simple « avis » inséré à l'*Officiel*, où il peut échapper, qui bouleverse l'économie d'un commerce intéressant toute la vie nationale ».

Cette réglementation touffue amena un ralentissement sérieux dans l'approvisionnement général auquel cependant on n'avait jamais eu l'intention d'apporter la moindre restriction. Et cela s'expli-

---

(1) Note publiée par la Chambre de commerce de Marseille.

que: la plupart des marchandises rentrant en France étaient l'objet de contrats à terme plus ou moins longs. Comment concevoir qu'un importateur fut assez peu soucieux de ses intérêts pour proposer de pareils contrats, alors qu'entre la signature du marché et la livraison de la marchandise, une série de mesures prohibitives auraient pu, non seulement lui faire perdre le bénéfice du marché, mais encore le mettre en mauvaise posture vis-à-vis de son fournisseur.

L'incertitude dans laquelle le commerce se débattait était une conséquence de la rapidité avec laquelle les mesures étaient conçues et appliquées. Elle fut aggravée encore par l'institution de la licence à laquelle la plupart des commerçants durent avoir recours.

Qu'est-ce que la licence?

Nous avons vu que c'était un titre, une dérogation à la loi commune et en même temps la conséquence presque nécessaire du régime de prohibition.

Sous l'Empire, on la considérait un peu comme une source de revenus. Pendant la guerre, elle eut un but très différent (ce n'est pas qu'elle fut absolument gratuite, mais les droits étaient infimes et ne représentaient aucun bénéfice pour le trésor). Elle permit au Gouvernement d'avoir la haute main sur les importations, de les contrôler et de les restreindre selon les exigences du moment.

C'est cette raison qui a motivé les violentes critiques dont elle a été l'objet, car elle symbolisait

l'intervention permanente de l'Etat dans les affaires commerciales.

Que lui reprochait-on ?

Nous avons dit qu'elle contribuait dans une large mesure à l'instabilité commerciale déjà bien grande du fait de la multiplicité des textes. Elle engendrait des décisions arbitraires. Or, rien n'est plus funeste en matière économique. L'importateur est souvent amené à faire des contrats à long terme. L'incertitude de la licence est pour lui un obstacle sérieux. Devant ce risque, il observe la prudence la plus légitime et l'approvisionnement général se trouve réduit.

La licence, a-t-on dit encore, n'est pas seulement une gêne considérable, pour les marchés à terme; elle apporte aussi un retard intolérable dans les affaires.

Ici la critique paraît pleinement fondée. Les comités chargés d'examiner la demande et de délivrer l'autorisation d'importation, se sont trop souvent inspirés des vieilles méthodes administratives. Il n'est pas un importateur qui ne se soit plaint; car en matière commerciale, l'inertie bureaucratique a de gros inconvénients, les conditions du marché étant soumises à des fluctuations incessantes.

Les exemples fourmillent dans la lettre de M. Artaud au Ministre du Commerce, que nous avons déjà citée. En voici un pris au hasard :

« Le 14 novembre 1916, un des principaux importateurs de bois de notre ville, MM. A. S... a for

mulé une demande d'autorisation d'importation relative à 120 mc. de gommier d'Amérique. Le 19 janvier 1917, MM. S... écrivent au Ministère du Commerce pour demander une réponse et il leur est répondu le 24 janvier que leur demande a été transmise le 28 novembre à la Commission des bois et métaux. Le 27 janvier, MM. S... adressent à cette Commission, par pli recommandé, un certificat du directeur des poudreries de Salins-de-Giraud, justifiant du besoin urgent qu'il a d'une partie de ces bois; n'obtenant toujours pas de réponse MM. S... s'adressent à la Chambre de commerce de Marseille et au Syndicat des exportateurs et il leur est répondu enfin, à la date du 1<sup>er</sup> mai que cette autorisation est refusée, étant donné la possibilité de trouver en France des bois analogues ».

On peut se demander ce qui serait advenu si la décision avait été favorable à l'importation?

La Société américaine aurait-elle maintenu les conditions proposées au mois de novembre 1916? C'est peu probable à cause de la hausse progressive des cours qui s'est produite d'une façon permanente pendant la guerre. Et alors, ou le marché n'aurait pas été conclu et la licence serait devenue inutile, ou l'importateur aurait accepté les conditions nouvelles et le commerçant français aurait subi par incidence, les conséquences onéreuses du nouveau contrat.

De toutes façons, le marché français, c'est-à-dire en définitive le consommateur français, se serait trouvé une fois de plus victime de la lenteur administrative.

Nous ne parlerons que pour mémoire du trafic des licences qui, pendant de longs mois, a défrayé la chronique de nos journaux. Si le régime des prohibitions a porté un rude coup à la multitude des intermédiaires, elle a fait naître un type tout à fait original dont les opérations clandestines trouvèrent parfois leur épilogue devant le tribunal correctionnel : le courtier en licences.

Usant de relations, plus ou moins suspectes, le trafiquant s'ingéniait à obtenir des autorisations parfaitement régulières. Il les cédait ensuite, pour une certaine somme, à de véritables importateurs, moins heureux, ou peut-être lassés d'avance par les démarches en perspective.

Tous ces griefs, invoqués contre le régime des licences, ont permis de dire qu'il avait été le triomphe de la politique, de l'arbitraire, de l'instabilité et du hasard. Et en effet, trop souvent, faute d'une base solide, le hasard fut le seul maître de la répartition. Quelquefois même, les organes des divers comités ne surent pas s'affranchir d'une façon absolue des considérations d'amitié et des liens que la hiérarchie fait naître.

Mais, en définitive, toutes ces imperfections ne découlent-elles pas de ce fait que la licence n'a jamais fonctionné (ou si rarement!) (1) dans le cadre pour lequel elle avait été créée.

---

(1) Licences délivrées dans la limite des contingents fixés par les divers accords conclus en 1917 avec l'Angleterre, l'Italie, la Suisse. \*

Elle était un des rouages du système du contingentement dont la réalisation devait être progressive. En dehors du contingent et des renseignements divers concourant à sa formation, elle était malheureusement susceptible d'arbitraire.

Condamner le principe de la licence serait donc condamner un régime qui ne fut jamais intégralement appliqué. Ce serait d'ailleurs aussi méconnaître les résultats satisfaisants dont nous allons parler dans la quatrième partie de notre étude.

---

## QUATRIÈME PARTIE

### RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DE PROHIBITION

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### LA BALANCE COMMERCIALE

Nous venons de définir dans ses grandes lignes la politique douanière suivie par les divers ministères qui se sont succédés en France au cours de la guerre.

A cause de son importance, nous avons particulièrement insisté sur le régime des importations qui est le fond même de cette politique. Et nous avons mentionné les violentes critiques qui ont précédé et suivi son application.

Ces critiques, parfois véhémentes, traduisaient

bien le sentiment du consommateur, c'est-à-dire de la grande majorité des Français.

Mais l'opinion publique, surtout en temps de guerre, juge d'après les apparences; elle est souvent mal éclairée et ne saurait être considérée comme un critérium sérieux.

Seule, l'étude des faits peut nous permettre d'apprécier ce régime à sa juste valeur, car un système ne vaut que par les résultats qu'il donne.

Essayons donc de dégager, sur l'ensemble de nos importations, les effets de la prohibition. Ce sera la meilleure des justifications.

L'étude n'est pas nouvelle. Elle a été faite avec une perspicacité et un sens critique profond par M. Aftalion, dans la *Revue d'Economie politique* (1). Nous nous sommes largement inspirés de sa méthode, mais nous avons pris une base différente. Tandis que M. Aftalion appuie sa démonstration sur la valeur représentative des marchandises importées, valeur qui a singulièrement varié au cours de la guerre, nous avons adopté comme terme de comparaison: leur tonnage. Cela nous a permis d'éviter toute une série d'opérations qu'il eût été indispensable de faire pour mettre en harmonie les chiffres de la douane avec les cours réels.

Pour étayer ce chapitre, il était nécessaire d'avoir sous les yeux la statistique détaillée des importations générales avant et après les décrets de prohibitions. Il nous a été impossible d'obtenir ce

---

(1) *Revue Econ Pol.*, t. XXXIII, p. 177.

document (1). Nous avons ainsi été amenés à réduire le cadre de nos investigations, et à essayer de retrouver dans la situation commerciale annuelle de quelques ports, ce qu'il eût été plus facile de

---

(1) Ce gros ouvrage, qui paraissait régulièrement chaque année avant la guerre, a été publié jusqu'en 1916. Les volumes relatifs aux années 1917 et 1918 furent tirés à un nombre restreint d'exemplaires et soumis à un contrôle sévère à cause des renseignements précieux que nos ennemis auraient pu y trouver sur les résultats de leur campagne sous-marine.

Nous avions pensé, la guerre terminée, qu'il n'existait plus aucune raison pour cacher au public les statistiques de notre commerce extérieur pendant ces deux années. Cependant, nos recherches à la Direction des douanes et à la Chambre de commerce de Montpellier ont été infructueuses. Nous ne fûmes pas plus heureux en nous adressant à l'Imprimerie nationale, le tirage étant épuisé.

Cet obstacle imprévu nous fit sentir, une fois encore, la difficulté de notre tâche.

Nous eûmes alors l'idée d'entrer en relations avec les Chambres de commerce des ports les plus importants; et nous nous en félicitons aujourd'hui, car nos demandes furent généralement accueillies avec la plus grande bienveillance.

Des documents nombreux nous sont parvenus et nous sommes heureux d'en témoigner ici toute notre reconnaissance à MM. les secrétaires généraux dont l'obligeance nous a été bien précieuse.

Malheureusement, les statistiques n'ont pas toujours été aussi complètes que nous l'aurions souhaité. Nous nous sommes efforcés d'en tirer le meilleur parti possible.

rechercher dans l'ensemble des statistiques générales de la France entière.

Le champ d'observation sera restreint et il serait vain de dissimuler que notre étude y perdra peut-être en exactitude. Néanmoins, nous nous sommes efforcés de diminuer les chances d'erreur en prenant trois ports placés dans des zones différentes et par conséquent dans des conditions commerciales tout à fait spéciales. Ces ports sont : le Havre, Nantes et Cette à défaut de Marseille, dont les renseignements nous sont parvenus incomplets.

Les statistiques que nous avons pu obtenir sont suffisamment détaillées pour nous permettre une étude sérieuse. Mais elles portent toutes sur la « quantité » de marchandises importées (1). C'est pourquoi, comme nous l'avons déjà dit, nous adopterons cette base.

Ceci posé, entrons directement dans le sujet de notre chapitre.

L'examen rapide du total général de nos importations nous permet de constater d'une part que les premiers décrets de prohibition de 1916 furent impuissants à réfréner nos achats à l'étranger, tandis que le décret du 22 mars 1917 paraît avoir exercé une influence marquée.

Le chiffre des entrées qui était de 35.347.000 ton-

---

(1) Ces « quantités » sont transformées en « valeurs » au Ministère du Commerce où les renseignements sont centralisés. L'opération a pour base les taux fixés annuellement par la Commission des valeurs en douane.

nes en 1915, s'élève brusquement à 43.352.000 en 1916 et tombe, en 1917, à 37.288.000 (1).

L'affaïssement des importations s'accuse d'une façon très nette en 1917, c'est-à-dire l'année même où la prohibition générale fut appliquée. Allons-nous en déduire la preuve de l'efficacité de la prohibition ?

La conclusion serait un peu prématurée, car d'autres facteurs, simultanément, ont certainement contribué à la réduction des importations.

Il faut d'abord démontrer que ces divers facteurs sont incapables à eux seuls d'expliquer la différence d'importations que nous venons de constater et ainsi apparaîtra d'une façon manifeste le rôle de la prohibition.

Pour restreindre nos recherches, nous éliminerons d'abord deux causes : le système des priorités et la crise des transports. Leur influence ne paraît pas être aussi importante que celle des deux suivantes, les seules que nous retiendrons :

1° La diminution du fret dont la France pouvait disposer ;

2° La diminution du stock mondial et les prohibitions d'exportation édictées dans tous les pays, qui en furent la conséquence.

1° *Diminution du fret.* — A partir du mois de février 1917, l'audace des sous-marins ennemis, libérés de toute contrainte de droit international, ne

---

(1) *Economiste français*, février 1918.

connut plus de bornes et la marine marchande des alliés fut sérieusement atteinte.

La France (I) perdit dans l'année le sixième de son tonnage. L'Angleterre, peut-être encore plus durement éprouvée, retira une partie de la flotte qu'elle avait mise dès le début à notre disposition. De sorte que nos moyens de transports furent considérablement restreints.

On peut donc se demander si le résultat des efforts des sous-marins ennemis, n'explique pas à lui seul l'affaissement de nos importations en 1917? D'ores et déjà nous pouvons dire que non. Et il est facile de révéler par les statistiques l'influence de la prohibition.

Supposons, en effet, qu'aucune mesure de prohibition ne soit intervenue. Que ce serait-il produit?

Les importateurs auraient cherché à tirer le meilleur parti possible du tonnage sans cesse plus réduit. Ils auraient sacrifié les matières premières généralement plus encombrantes, pour augmenter leurs achats d'objets fabriqués offrant sous un petit volume une valeur d'utilisation beaucoup plus grande.

Or, nous constatons d'une façon générale à la lecture des statistiques, que le total des importations classées sous la rubrique « *fabrications* »,

---

(1) *Tableau du commerce extérieur de la France*, 2<sup>e</sup> vol. Effectif de la marine marchande, tableau 31, p. 69:

|                |                  |
|----------------|------------------|
| 1916 . . . . . | 1.547.925 tonnes |
| 1917 . . . . . | 1.303.153 tonnes |

non seulement n'augmente pas mais subit un fléchissement beaucoup plus accentué que celui des autres marchandises, c'est-à-dire des matières animales, végétales et minérales.

*Le Havre* (1). — Tandis que le chiffre d'importations des matières diverses reste à peu près stable (ce qui est exceptionnel), les objets fabriqués passent de 284.000 tonnes en 1916, à 396.000 en 1917 et à 294.000 en 1918 (ici, la diminution ne se produit pas en 1917 parce que le décret du 22 mars ne fut appliqué intégralement que vers le deuxième semestre. En 1918, elle est très apparente).

*Nantes* (2). — L'exemple est typique.

Les « fabrications » tombent de 226.000 tonnes en 1916 à 126.000 en 1917 et à 82.000 en 1918, soit au total une réduction des deux tiers en deux ans. Les « matières diverses » au contraire ne diminuent que de moitié environ. Elles passent de 2.650.000 tonnes en 1916 à 1.685.000 en 1917 et 1.407.000 en 1918.

*Cette* (3). — La proportion est à peu près la

---

(1) *Revue statist. de la navigation, du commerce et de l'industrie*, 1915, 1916, 1917, 1918, éditée par la Chambre de commerce du Havre.

(2) Importations et exportations par Nantes de 1916 à 1918. (Renseignements fournis par la Chambre de commerce de Nantes.)

(3) Statistique commerciale et maritime du port de Cette. (Renseignements fournis par la Ch. de C. de Cette.)

même. Sous la rubrique « fabrications », nous trouvons 5.300 tonnes en 1916; 3.100 tonnes en 1917, et 2.000 tonnes en 1918. Sous la rubrique « matières diverses », 1.062.000 tonnes en 1916, 844.000 en 1917 et 620.000 en 1918. Le premier groupe diminue des deux tiers, le second groupe de la moitié seulement.

Ces trois exemples sont intéressants. Ils nous permettent de constater que le fléchissement général des importations en 1917 se retrouve dans les statistiques particulières des divers ports.

D'une façon générale, tous les achats à l'étranger ont sensiblement diminué. Mais de plus, il est facile de se rendre compte comme nous avons essayé de le faire ressortir, qu'une catégorie de marchandises a particulièrement souffert: celles qui sont classées sous la rubrique « fabrications ».

Or, nous l'avons dit précédemment, si la diminution du tonnage avait été la seule cause de réduction dans les importations, c'est exactement le contraire qui aurait dû se produire. En présence de la cherté des frets et de la difficulté de plus en plus grande de transporter les matières premières, les commerçants se seraient jetés sur les « objets fabriqués » qui auraient eu tendance à prendre de ce fait dans notre commerce général une place prépondérante. La statistique nous révèle qu'il n'en est rien. Il faut donc admettre que les marchés n'ont pas été conclus dans ce sens, parce que les commerçants n'ont pas eu la liberté qu'ils auraient voulue. Ils ont été gênés et contrôlés. Cette gêne, ce con-

trôle décèlent l'influence des divers décrets de prohibition.

2<sup>e</sup> *Diminution du stock mondial.* — Nous ne reviendrons pas sur cette idée longuement exposée au début de notre étude que vers le milieu de la guerre la production mondiale avait singulièrement baissé. Belligérants et neutres, éprouvant des difficultés de plus en plus grandes à s'approvisionner eurent une tendance à retenir chez eux les produits indispensables. Ils édictèrent de nouvelles interdictions d'exportation.

Ces prohibitions, on le conçoit aisément, ne portaient que sur des matières indispensables, c'est-à-dire, celles qu'il eût été nécessaire d'aller chercher à l'étranger en cas de déficit dans la production nationale.

Les produits moins utiles, ceux qui n'étaient l'objet d'aucune réglementation, auraient dû nous parvenir aussi facilement et aussi abondamment que par le passé. Leur écoulement se serait opéré sans difficulté, car la clientèle française était entraînée à la dépense et même, trop souvent hélas ! à la prodigalité.

Or, que constatons-nous ?

Voici quelques chiffres qui nous paraissent très suggestifs :

*Le Havre (1):*

|                      | 1916         | 1918       |
|----------------------|--------------|------------|
| Plumes de parure.... | 12.000 kg    | 683 kg     |
| Confitures . . . . . | 10.597 qx    | 138 qx     |
| Café . . . . .       | 1.211.000 qx | 346.000 qx |
| Chocolat . . . . .   | 10.000 qx    | 617 qx     |

*Nantes (2):*

|                                                |              |            |
|------------------------------------------------|--------------|------------|
| Poteries, cristaux ....                        | 53.850 qx    | 2.462 qx   |
| Lingerie . . . . .                             | 4.220 qx     | 1.432 qx   |
| Peaux et pelleteries..                         | 2.780 qx     | 17 qx      |
| Bijouterie, horlogerie,<br>ouvrages de métaux. | 1.037.000 qx | 202.000 qx |

Nous ne transcrivons pas les données relatives au port de Cette, parce qu'elles correspondent à des quantités véritablement infimes. Mais nous pouvons dire que la tendance générale qui s'en dégage confirme celle que nous venons d'entrevoir dans les statistiques précédentes.

Ainsi, en définitive, non seulement ces importations spéciales ne restent pas stables, mais encore elles subissent un fléchissement beaucoup plus considérable que celui des importations générales dont nous avons parlé au début de ce chapitre.

Ce fléchissement, ni la diminution du stock mondial, ni les interdictions d'exportation qui portent

---

(1) Revue statistique, citée précédemment.

(2) Revue statistique, citée précédemment.

généralement sur des matières de consommation courante, ne sauraient l'expliquer d'une façon plausible.

Il est certainement la conséquence d'une action directe beaucoup plus puissante, action qui s'est exercée avec vigueur sur les produits non indispensables et surtout sur les produits de luxe. On reconnaît là l'influence de la prohibition.

Voilà donc achevée la démonstration que nous nous étions proposé en commençant cette partie si intéressante de notre étude. Nous pensons avoir suffisamment mis en relief, au milieu des divers facteurs qui ont agi concurremment, l'influence très nette de la prohibition.

Mais on peut se demander quelle est la part de cette influence dans l'ensemble de la diminution des importations?

La question est délicate et nous renonçons à l'aborder directement. Les documents que nous possédons ne nous permettraient pas d'arriver à un résultat sérieux, même approximatif. Ils sont trop incomplets.

M. Aftalion (1) a été plus heureux que nous. Il a évalué la diminution générale des importations à 40 % et il estime que la prohibition a produit une bonne moitié de cette diminution, soit 20 %. Quoiqu'il en soit, nous ne saurions adopter ce pourcentage qui correspond à la « valeur » et non au « ton-

---

(1) Article paru dans la *Revue d'Econ. pol.* précité.

nage » des marchandises sur lequel nous nous sommes basés.

La « valeur » des importations a subi, en effet, une réduction bien supérieure, proportionnellement à celle du « tonnage ». Et ceci s'explique car les objets de luxe les plus directement atteints par la prohibition, présentent généralement sous un volume restreint, une valeur considérable.

Aussi, en définitive, ce chiffre de 20 % nous apparaît-il comme une limite, un maximum. Dans la diminution totale du tonnage des importations, la part de la prohibition a été certainement de beaucoup inférieure. C'est dire qu'elle est relativement faible.

Et ainsi se trouve parfaitement confirmée la conclusion de notre courte étude sur « l'évolution du régime des prohibitions d'importation » (1) : « La rigueur théorique qui paraît ressortir du texte même du 22 mars, fut souvent rendue illusoire par une application très large et très libérale du système des dérogations ».

---

(1) Troisième partie, section II.

---

## CHAPITRE II

### LE CHANGE

Le système des prohibitions a été inspiré au cours de la guerre par la hausse inquiétante du change.

N'était-ce pas, en effet, le meilleur moyen de restreindre nos achats et par suite de diminuer nos dettes à l'étranger?

Cela ne paraît pas douteux. Mais il est intéressant de se demander si son influence modératrice s'est véritablement exercée, comme on l'avait prévu?

La question est extrêmement délicate à cause de la multitude d'éléments qui ont agi sur le change, soit directement, soit par incidence. Nous allons essayer, néanmoins, de l'étudier, en nous efforçant de dégager une idée générale de la complexité des faits.

Et d'abord, comment se détermine le change?

On peut dire qu'il est la résultante d'une série de facteurs d'ordre économique, politique et social.

Le plus important d'entre eux est, certainement, celui qui découle de notre commerce extérieur.

Nous en avons parlé suffisamment au cours de ce travail, pour n'avoir pas à le définir encore une fois. Disons seulement, qu'en principe le change subit le contre-coup de la valeur du solde de notre balance commerciale. Il baisse ou au contraire s'élève selon que le solde accuse un excédent ou un déficit plus ou moins considérables.

Ceci, théoriquement, bien entendu, car en réalité, il est inexact de dire par exemple qu'un change au pair correspond au régime commercial d'un pays, dont les importations et les exportations s'équivalent. D'autres influences interviennent concurremment (paiement des frets, séjour des étrangers, ouvertures de crédit, etc.), de sorte que le résultat se trouve bien souvent faussé.

Exemples: avant la guerre notre change oscillait autour du pair, malgré la différence assez sensible qui existait entre les importations et les exportations. Pourquoi? Parce que le capitaliste français possédait des créances dans tous les pays du monde et que les intérêts venaient grossir le chiffre total de nos exportations.

De même, au début de la guerre, malgré le passif considérable résultant de nos échanges, notre change n'a guère varié. Ceci, grâce aux disponibilités qui nous furent accordées sur les places étrangères, sous la forme d'« ouvertures de crédit » (1).

---

(1) Pendant la guerre, l'Amérique seule a ouvert à la France un crédit total de 2.436 millions de dollars, soit 12.618 millions de francs. *Economiste franç.*, 8 mars 1919,

Quoi qu'il en soit, il est indéniable, comme nous l'avons affirmé précédemment que toute fluctuation dans notre commerce extérieur, entraîne une répercussion sensible sur le change. Cette répercussion peut être quelquefois atténuée. Elle n'est jamais supprimée.

Pour répondre à la question que nous nous étions posé au début de cette section, il faut donc commencer à dégager l'action générale des prohibitions d'exportation sur la balance commerciale. Les effets corrélatifs sur le change n'en seront qu'une conséquence. Nous étudierons ensuite l'influence certainement plus importante des prohibitions d'importation.

#### § 1. — *Prohibitions d'exportation*

Bien qu'elles n'aient pas été édictées en vue d'une action quelconque sur le change, il convient de les examiner.

Il semble, au premier abord, qu'elles ont dû avoir pour résultat de contrebalancer l'influence des prohibitions d'importation. C'est là une inexactitude, sinon pour les réexportations du moins pour les exportations.

En effet, considérons les produits visés par les interdictions de sortie. La plupart du temps, il s'agissait de matières premières ou de marchandises absolument indispensables soit à la vie du pays, soit à la poursuite de la guerre. Le Gouvernement

les retenait en France pour ne pas être obligé d'aller en rechercher à l'étranger une quantité analogue. S'il allégeait le plateau des exportations, indirectement, il évitait de surcharger d'autant le plateau des importations et le solde de la balance commerciale ne variait pas. En définitive, le change n'avait rien à y perdre.

Le même raisonnement ne saurait s'appliquer à la réexportation.

Les réexportateurs sont des commerçants ou des industriels qui importent des marchandises à l'état brut ou demi-ouvrées et les réexpédient à l'étranger après leur avoir fait subir une modification quelconque. Ainsi, les parfumeurs de Nice reçoivent de l'alcool de nos colonies et revendent à l'étranger des essences subtiles ou des eaux de toilette dont la réputation est mondiale.

La plupart du temps ces produits, ainsi transformés ne répondent nullement aux exigences de notre marché, soit parce qu'il en est abondamment pourvu, soit parce qu'ils ne correspondent pas au goût de la clientèle française. Il y avait donc un intérêt évident à en faciliter la réexportation, leur valeur à la sortie étant de beaucoup supérieure à celle qu'ils avaient à l'entrée. Or, la prohibition d'exportation n'allait-elle pas à l'encontre du but qu'il aurait fallu poursuivre?

Malgré les apparences, nous pouvons répondre que non, car jamais les marchandises réexportables n'ont été frappées directement, au moins dans la mesure où elles ne dissimulaient pas la contrebande.

Si les industries spéciales furent atteintes, au grand détriment du change, c'est indirectement et parce qu'elles furent victimes des interdictions à l'entrée qui les gênaient dans leur réapprovisionnement. En d'autres termes, la réexportation dépendait étroitement des facilités d'importation et ainsi nous sommes amenés à étudier les prohibitions d'importation.

## § 2. — *Prohibitions d'importation*

Elles furent assez impopulaires.

Est-il bien nécessaire, disaient les commerçants, d'avoir recours à ce moyen pour agir sur le change? Pourquoi ne pas maintenir la liberté du commerce? Comme la lance d'Achille qui guérissait ses propres blessures, elle entraînera progressivement la diminution des importations.

M. Artaud se fit leur porte-parole. Dans une lettre adressée au *Temps* (1), il exposait le mécanisme automatiquement régulateur de la liberté de commerce :

« Si le change s'élève, disait-il, les prix augmentent. Par suite, la demande hésite et entraîne fatalement la diminution de nos achats à l'étranger. Ne vaut-il pas mieux que le frein soit automatique qu'arbitraire?

---

(1) Les cahiers coloniaux. Institut colonial de Marseille, n° 9.

» Le change en s'élevant, disait-il encore, grèvera lourdement l'importation. Cette hausse favorisera en France le développement industriel et commercial qui se traduira par un appel moins grand à l'étranger ».

Malgré la grande autorité de M. Artaud, nous pouvons dire que les raisons invoquées dans sa lettre ont reçu des faits le plus cruel démenti :

Non, la hausse des prix, conséquence de la hausse du change, n'aurait certainement pas réfréné nos achats pendant la période troublée de la guerre.

Et, en effet, depuis 1914, les cours des denrées se sont élevés progressivement. Ils ont doublé, triplé, pour atteindre quelquefois des proportions véritablement exorbitantes. La demande s'est-elle ralentie ? Nous ne le pensons pas. On serait presque tenté de croire que la hausse des prix est devenue un stimulant pour l'acheteur !

La production nationale aurait-elle reçu, du fait de l'augmentation du change une impulsion plus vigoureuse ? Peut-être ! Mais ne s'est-elle pas développée au-delà de toute espérance. Est-ce que le sentiment des nécessités de la défense du pays et aussi le concours généreux de l'Etat, ne donnèrent pas un magnifique essor à notre industrie nationale ?

La vérité, c'est que la liberté commerciale aurait été impuissante à agir sur le change, à cause des conditions économiques tout à fait spéciales résultant de la guerre. Pour y arriver, il était néces-

saire d'avoir recours au système que M. Artaud a qualifié avec un peu d'exagération « l'esclavage économique », c'est-à-dire au système des prohibitions.

Les décrets de prohibition d'importation devaient agir doublement :

1° Effectivement, ils permettaient de restreindre les achats ;

2° La réduction des demandes sur les marchés étrangers devait logiquement produire une baisse des cours.

Essayons de rechercher ces influences sur la cote du change.

Jusqu'au milieu de l'année 1916, la hausse du change qui aurait dû se produire normalement, à cause du déficit singulier de notre balance commerciale, avait été modérée d'une façon particulièrement heureuse. Le dollar et la livre, partis du pair en 1914, étaient respectivement 5 fr. 80 et 27 f. 70.

Le dollar et la livre, partis du pair en 1914, étaient respectivement 5 fr. 80 et 27 fr. 70.

M. Ribot l'exprimait en ces termes à la Chambre des députés (1) : « Au cours de ce vingt-neuvième mois, nous pouvons constater que nous avons maintenu le change. Nous l'avons stabilisé et c'est là un résultat qu'on eût pu croire impossible à obtenir ».

Mais les achats à l'étranger grossirent dans de telles proportions qu'il fallut songer à les restreindre.

---

(1) *J. O.*, Ch. déb., novembre 1916.

dre. Le Gouvernement obtint pleins pouvoirs par la loi du 6 mai 1916 et il publia quelques décrets.

Eurent-ils une influence sérieuse sur le change? On pourrait le croire, la cote ayant baissé. De 28 fr. 11 et 5 fr. 88 (1<sup>er</sup> juillet 1916), la livre et le dollar passèrent respectivement à 27 fr. 76 et 5 fr. 81 (23 décembre 1916).

Mais cette diminution légère fut moins la conséquence de la prohibition, dont les effets réels nous l'avons vu furent à peu près nuls, que le bénéfice de divers crédits qui nous furent consentis à la même époque par l'Angleterre et les Etats-Unis.

Vers le début de l'année 1917, la politique de prohibition reçut une nouvelle impulsion. Une véritable frénésie d'importation s'empara du commerce, tandis que les transports se raréfiaient. Il en résulta une hausse de fret absolument anormale. Le Gouvernement promulgua alors le décret du 22 mars 1917, décret de prohibition générale.

Quelle fut son influence sur le change?

Il suffit de consulter la cote pour constater cette influence. La livre et le dollar d'une stabilité parfaite entre le mois de novembre 1916 et les derniers jours du mois de mars 1917, l'une à 27 fr. 75, l'autre à 5 fr. 81, subirent la répercussion du décret du 22 mars, avant même qu'il ait été mis en application — car nous savons que l'application en fut suspendue.

Dès le 7 avril, livre et dollar passaient à 27,44 et 5,74. Le 28 avril ces valeurs atteignaient un minimum au-dessous duquel elles ne devaient plus des-

cendre, jusqu'au mois d'août 1918, c'est-à-dire jusqu'à la conclusion des accords financiers anglo-franco-américains. La livre cota 27,13 et le dollar 5,67.

Il est certain que si l'on se bornait à la simple constatation des résultats, on trouverait bien peu sensible la baisse effective du change. Mais cette baisse prend une signification nouvelle et devient un indice d'autant plus précieux que nos importations diminuaient à peine et que même la stabilisation pure et simple du change eut été un succès relativement heureux.

Pour conclure, nous dirons que l'influence de la prohibition sur le change a été certainement plus grande qu'on ne serait tenté de le croire, d'après les variations de la cote.

Sans doute, comme nous avons essayé de le montrer dans la section précédente, les importations diminuèrent peu en quantité. Mais nous savons que c'est par leur valeur qu'elles agissent sur le change. Or, il est certain, que la diminution fut, en proportion, beaucoup plus accentuée sur la « valeur » que sur la « quantité », car les produits les plus sévèrement atteints étaient les produits de luxe et de demi-luxe représentant un prix très élevé sous un petit volume.

A cette raison s'ajoute une raison d'ordre moral : quand un débiteur, frappé de l'augmentation de ses dettes, s'engage dans la voie de la prévoyance et de l'économie, il gagne l'estime de ses créanciers.

Tel était le cas de notre pays en 1917. La France était débitrice. Le décret du 22 mars fut la manifestation d'une volonté ferme de réagir contre les achats inutiles et les dépenses superflues. Il marquait l'orientation vers une politique de sage économie. Cette politique allait relever notre crédit international et le change ne devait pas manquer d'en ressentir aussitôt l'heureuse influence.

---

### CHAPITRE III

#### HAUSSE DES PRIX

Notre travail serait incomplet, si, après avoir essayé de dégager l'influence de la prohibition sur le change, nous ne consacrons quelques pages à l'étude des répercussions, qui ont dû fatalement se produire sur les prix en général.

Les deux questions sont intimément liées.

Le change est, en effet, un des nombreux facteurs qui concourent à la formation des prix; s'il est inférieur au pair, les marchandises importées bénéficient de cette plus-value; s'il est supérieur au contraire, une surtaxe plus ou moins lourde grève nos achats et augmente le prix de revient, par conséquent le prix de vente. Il est donc tout naturel de se demander si, effectivement, la politique de prohibition a agi sur la progression des cours?

Les prix, avons-nous dit, ont une tendance générale à suivre les variations de la cote du change. Or, nous venons de démontrer les relations qui ont existé entre les prohibitions et le change. Nous

pourrions dès lors, semble-t-il, adoptant les conclusions précédentes, dire qu'ici encore la politique de restriction a joué un rôle essentiellement modérateur. Ce raisonnement syllogistique très simple nous éviterait de plus amples recherches.

En réalité, le problème est moins facile qu'il ne paraît.

Nous n'avons tenu compte, pour notre déduction, que de l'action indirecte de la prohibition sur les cours. Il en existe une autre beaucoup plus sensible.

Elle s'est exercée directement sur le marché et les commerçants n'ont pas manqué de l'invoquer pour justifier la hausse véritablement troublante de certains produits: la restriction de l'approvisionnement.

Ces deux influences se sont manifestées en même temps, mais dans un sens tout à fait opposé. L'une tendant à la modération, l'autre, au contraire, favorisant l'élévation des cours. Au cours de la guerre, c'est généralement cette dernière qui a prédominé.

Avant d'entreprendre l'étude des prix, nous avons pensé qu'il serait peut-être utile, pour bien faire ressortir les effets de la prohibition, d'adopter ici la méthode qui nous a servi au chapitre premier. Mais, immédiatement, nous avons prévu que la comparaison des hausses subies par les produits nettement prohibés et par ceux bénéficiant de dérogations générales, ne nous donnerait qu'un résultat assez vague, car l'élévation des prix de certains

produits entraîne automatiquement l'élévation des cours.

Il nous a donc paru nécessaire de nous en tenir à l'observation générale des cours?

Les statistiques sont rares. En voici une que nous avons pu trouver sur l'*Economiste français* (1). Elle est le résultat d'une enquête faite par le Ministère du Travail sur les prix des denrées alimentaires de 1914 à 1918, dans les villes de plus de 10.000 habitants. Le chiffre 1000 sert de base. Il représente la moyenne des prix en 1914:

| 1915                        | A (2) | 1916                        | A  | 1917                        | A   |
|-----------------------------|-------|-----------------------------|----|-----------------------------|-----|
| 1 <sup>er</sup> trim. 1.105 |       | 1 <sup>er</sup> trim. 1.336 | 50 | 1 <sup>er</sup> trim. 1.547 | 81  |
| 2 <sup>e</sup> — 1.170      | 65    | 2 <sup>e</sup> — 1.379      | 43 | 2 <sup>e</sup> — 1.717      | 170 |
| 3 <sup>e</sup> — 1.235      | 65    | 3 <sup>e</sup> — 1.420      | 41 | 3 <sup>e</sup> — 1.845      | 128 |
| 4 <sup>e</sup> — 1.286      | 51    | 4 <sup>e</sup> — 1.466      | 46 | 4 <sup>e</sup> — 2.008      | 163 |

Un coup d'œil rapide nous révèle que les premières prohibitions d'importation édictées pendant l'année 1916, n'eurent guère qu'une influence négligeable — et probablement nulle — sur la hausse des prix.

Si nous comparons les moyennes d'augmentation par trimestre, nous obtenons, pour 1915, et pour le premier trimestre de 1916: 65, 65, 51, 50.

Dès que les décrets pris en vertu de la loi du 6 mai 1916 furent publiés, la moyenne d'augmen-

(1) *Economiste français*, 31 août 1918.

(2) Elévation des prix.

tation diminua d'une façon très apparente : 43, 41, 46.

Allons-nous conclure que ces divers décrets ont modéré la hausse des cours ? Certes non. Nous avons démontré au chapitre premier qu'ils avaient été à peu près inefficaces sur la balance commerciale. Les importations ne furent pas diminuées. Au contraire. N'est-il pas naturel dès lors que les cours aient été favorablement influencés ?

L'année 1917 est plus instructive.

Dès le premier trimestre, alors que la prohibition générale n'est pas encore appliquée, la moyenne des prix s'élève brusquement de 81. C'est là le résultat de l'augmentation des frets, après la menace de guerre sous-marine lancée par l'Allemagne le 2 février 1917.

La hausse du second trimestre est plus accentuée encore. Elle correspond au fameux décret du 22 mars. De 81, elle passe à 170. Ce chiffre est assez significatif.

Sans doute, l'intervention américaine nous obligea au cours de ce trimestre, à renoncer à une partie du tonnage affecté à notre ravitaillement. Sans doute aussi, les sous-marins ennemis faisaient tous les jours des vides dans notre marine de commerce. Mais, malgré tout, on ne saurait nier de bonne foi l'influence de la prohibition.

La seule publication du décret du 22 mars, produisit, dans le monde du commerce, le trouble le plus profond. Tous les marchés furent atteints et

la réaction se traduit par une augmentation assez prononcée.

M. Louis Puech, député des Bouches-du-Rhône, disait à la Chambre: « A Marseille, les fruits secs venus d'Espagne ont augmenté le jour même et les jours suivants de 25 % » (1). M. Siegfried, du haut de la même tribune, indiquait à son tour la hausse qui s'était produite subitement au Havre sur les disponibilités en café.

En somme, le consommateur inquiet sur l'avenir, cherchait à se pourvoir. Et l'affluence des demandes entraînait l'augmentation des prix. N'était-ce pas très naturel?

Nous admettons donc que les restrictions ont coopéré à la hausse générale des cours. Dans quelle mesure? Nous ne saurions le dire. La fixation des prix est un phénomène trop complexe pour se hasarder à en déterminer exactement chacun des facteurs.

Quoi qu'il en soit, nous pouvons affirmer que l'influence de la prohibition a été singulièrement grossie. On a coutume de dire qu'elle a été le plus ferme soutien de la hausse des cours.

C'est une exagération démentie par les faits.

Le gros problème de la « cherté de la vie » s'est posé avec une égale acuité dans tous les pays belligérants. Il s'est étendu sous bien des aspects à tous les pays neutres, et quelquefois avec une intensité non moins grande.

---

(1) Chambre des députés, séance du 4 avril 1917.

Il est facile de montrer par la statistique que la progression a eu lieu pour toutes les marchandises et dans tous les pays du monde.

Le *Financial Times* (1) du 18 octobre 1918, a publié, d'après le système des Index numbers, le tableau ci-dessous. Il est basé sur une moyenne de prix du détail et enregistre les progressions suivantes :

|                  | Juillet 1914 | Juillet 1915 | Oct. 1917 | Mars 1918 |
|------------------|--------------|--------------|-----------|-----------|
| Grande Bretagne. | 100          | 132          | 206       | 207       |
| France.....      | 100          | 122          | 200       | 233       |
| Italie.....      | 100          | 120          | 224       | 273       |
| Etats Unis.....  | 100          | 101          | 152       | 151       |
| Suède .....      | 100          | 129          | 234       | 276       |

Le rédacteur, qui reproduit ce document sur l'*Economiste Français*, fait remarquer « que la Suède n'est pas une exception parmi les neutres. La Norvège et la Suisse accusent aussi de grosses augmentations de prix ».

Puisque notre étude est limitée à la période de guerre, nous pouvons dire que le taux de la hausse des prix en France jusqu'à l'armistice n'était pas plus élevé, dans la moyenne, que celui des autres nations.

Nous n'étions pas les seuls, il est vrai, à avoir instauré le régime des prohibitions. L'Italie l'avait adopté par décret, le 1<sup>er</sup> avril 1917 (2). La

---

(1) Reproduit par l'*Economiste franç.* du 23 nov. 1918.

(2) *J. O.*, 28 avril 1917.

Grande-Bretagne avait appliqué elle aussi un régime relativement sévère, caractérisé par une série de décrets partiels successifs (1).

Mais comment expliquer que des pays neutres, comme la Suède, qui n'ont jamais été soumis aux prohibitions d'importation, aient connu des hausses de prix généralement plus élevées que celles qui se sont produites chez les belligérants?

Il y a là certainement une preuve évidente que la politique de restriction n'a pu avoir sur les cours qu'une influence négligeable.

D'ailleurs, pour s'en convaincre une fois de plus il suffit de jeter un coup d'œil rétrospectif sur la période qui s'est écoulée depuis l'armistice. Elle est instructive. La plupart des prohibitions ont été levées au mois de janvier 1919. Avons-nous assisté à une baisse consécutive sur les cours? Certes, non. La crise de « la vie chère » en est le meilleur témoignage. Notre marché n'a guère été mieux approvisionné et la progression alarmante des prix semble avoir infligé le démenti le plus catégorique à l'opinion que nous avons essayé de réfuter tout à l'heure.

Il nous est donc permis de conclure à une action relativement faible de la prohibition sur les cours. Les partisans de la liberté du commerce, c'est-à-dire la plupart des commerçants, l'ont volontairement grossie pour déconsidérer le système. Réduite

---

(1) *J. O.*, 5 mai, 8 juin, 19 juillet, 2 décembre 1917 et 2 février 1918.

à de justes proportions, elle apparaîtrait comme un facteur très secondaire.

Et on peut dire que si le problème de la hausse des prix s'est posé au cours de la guerre sous une forme déjà aiguë, c'est parce que la circulation fiduciaire avait pris des proportions anormales, et surtout parce que la production nationale était devenue progressivement insuffisante pour satisfaire à la fois la consommation générale et les besoins impérieux nécessités par la conduite de la guerre.

---

## CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de notre étude.

Malgré la diversité des mesures que nous avons successivement examinées, la politique douanière française qui s'en dégage, nous apparaît dans son ensemble avec une incontestable unité.

Cette unité lui vient précisément des circonstances qui l'ont fait naître et du rôle qu'on s'est efforcé de lui faire jouer.

Elle a été inspirée par les conditions économiques résultant de la guerre. Son orientation n'a été provoquée ni par le souci de la protection, ni par les idées libérales qui furent en honneur vers le milieu du siècle dernier. Elle est devenue une arme de guerre plus efficace que tous les engins de destruction et en même temps un moyen énergique de stabilisation pour notre ravitaillement national.

On lui a reproché d'avoir été sévère et parfois dictatoriale. Mais il faut la replacer dans son cadre et ne pas oublier qu'elle a été conçue et appliquée à une époque troublée où les libertés les plus précieuses ont subi de nombreuses atteintes. Les méthodes de guerre sont très différentes de celles du temps de paix. Il les faut énergiques, dussent-elles

léser, quand cela est nécessaire, les intérêts privés les plus légitimes. Nous ne nous étonnerons pas, dès lors, que la politique douanière ait reflété cette tendance générale.

Les différentes mesures que nous avons longuement passées en revue au cours de ce travail et qui constituent l'ensemble de notre régime douanier de la guerre, sont toutes des mesures d'interdictions catégoriques.

Les voici dans l'ordre que nous avons adopté :

- 1° Interdiction de commerce avec l'ennemi ;
- 2° Interdiction des relations internationales avec l'ennemi ;
- 3° Interdictions d'exportation ;
- 4° Interdictions d'importation.

Les deux premières de ces interdictions se sont imposées avec une telle force que leur nécessité est apparue comme certaine.

Les Etats-Unis eux-mêmes, venus assez tard au système de la prohibition, donnèrent leur adhésion au blocus intégral quelques mois après leur entrée en guerre (1).

Nous ne critiquerons par conséquent, ni l'opportunité, ni la nécessité de ces interdictions. Nous nous bornerons simplement à regretter que le Gouvernement français et dans une certaine mesure les Gouvernements alliés, ne se soient pas montrés plus sévères dans l'application de ces mesures

---

(1) Avis inséré au *J. O.* du 28 juillet 1917.

d'isolement. L'Allemagne, sans trop de peine, parvint à se ravitailler chez les neutres. Il en eut été différemment, si dès le début de la guerre, des garanties sérieuses avaient été prises vis-à-vis des pays non belligérants.

Mais, en somme, il s'agit là d'une erreur, qui n'est pas seulement imputable à la France, mais à tous ses alliés. Elle fut d'ailleurs réparée par la suite, comme il était possible de le faire, grâce à une surveillance plus active et à l'institution du contingentement.

Les deux autres mesures forment, comme nous l'avons déjà vu, le régime des prohibitions.

Contrairement aux premières, elles furent très discutées parce qu'elles touchaient plus directement à la liberté commerciale, et par suite parce qu'elles étaient de nature à émouvoir de nombreux intérêts.

Personne cependant n'en contestait l'utilité. Mais l'opinion était très partagée en ce qui concerne les modalités d'application.

Nous ne dirons rien des prohibitions d'exportation. Elles ne rencontrèrent qu'une faible opposition pour des raisons que nous connaissons déjà. D'ailleurs, elles furent adoptées sous la même forme, non seulement par les belligérants mais aussi par les neutres (1).

---

(1) V. *La Guerre Economique*, R. Pommereuil : Espagne, p. 323 ; Suisse, p. 393 ; Suède, p. 375 ; Danemark, p. 317.

L'opposition se manifesta avec violence au sujet de l'application des prohibitions d'importation. On pouvait en effet concevoir deux systèmes et chacun d'eux eut ses partisans.

Le premier dont il fut fait en France un timide essai en 1916, consistait à établir des listes de prohibitions absolues (la dérogation étant considérée comme une exception).

Le deuxième, était celui de la prohibition générale (la dérogation devenant dans ce cas une mesure tout à fait normale).

Le second système triompha en France où il fut appliqué jusqu'à la fin de la guerre.

On peut se demander s'il n'eut pas été préférable, comme le proposaient plusieurs députés, lors de la discussion qui suivit la promulgation du décret du 22 mars 1917, de maintenir le système des prohibitions partielles en augmentant la liste des articles interdits.

Il est nécessaire, disaient ces orateurs, d'admettre d'une façon très large les matières premières et les matières alimentaires, comme on le fait en Angleterre. Qu'on leur laisse la plus grande liberté. Ce sera le meilleur moyen d'enrayer la hausse des prix.

Et, en fait, la différence constante des cours en Angleterre et en France, semble bien avoir confirmé ces prévisions. L'expérience n'est-elle pas concluante? N'est-ce pas la condamnation du système de prohibition générale appliqué chez nous?

Nous ne le pensons pas. La répercussion de la

prohibition générale sur les cours a été probablement moins funeste qu'on l'a souvent prétendu. La fixation des prix, nous le répétons encore, est un problème trop complexe pour être résolu par un seul facteur. Il y a une série d'éléments qui entrent en jeu. Si les prix se sont élevés moins rapidement en Angleterre qu'en France, cela tient à un certain nombre de raisons qui n'ont absolument aucun rapport avec le régime douanier.

D'abord l'Angleterre n'a jamais connu l'invasion. Sa production économique n'a pas faibli. La crise de main-d'œuvre y a été moins accentuée qu'en France où la mobilisation fut beaucoup plus dense. Enfin le commerce anglais, détenant une grande partie des transports maritimes, a bénéficié de frets tout à fait exceptionnels.

Ainsi s'explique, d'une façon très claire et sans recourir au système douanier, la différence des cours dont nous venons de parler.

Pour justifier le système de prohibition générale appliqué en France, nous dirons qu'il était entre les mains du Gouvernement le meilleur instrument de contrôle, puissant et souple à la fois, permettant de restreindre les importations et de gêner la spéculation.

D'ailleurs, il y a aussi une autre raison. On ne peut juger une politique qu'en se reportant à l'époque où elle fut appliquée. Or, à ce moment, en 1917, le Gouvernement français n'avait peut-être pas en matière économique toute son indépendance.

L'Angleterre largement desservie par sa propre

marine, pouvait se contenter de supprimer les dépenses de luxe, pour ne pas aggraver sa dette à l'étranger. Mais la France, dont le ravitaillement était tributaire de la flotte commerciale alliée, se devait à elle-même de faire mieux encore. Elle avait le devoir de comprimer toutes ses importations afin de rendre moins lourde l'aide qui lui était accordée. C'était une question de tact et une façon de reconnaître le sacrifice consenti par ses co-alliés.

Ces raisons nous paraissent amplement suffisantes pour justifier l'application du système de prohibition générale. Nous n'irons pas jusqu'à prétendre qu'il constituait une mesure parfaite. Mais malgré ses imperfections multiples et dans la situation où se trouvait notre pays en 1917, il est certain qu'il était bien préférable au système qui lui était opposé. Et nous concluerons en disant qu'en somme, la prohibition générale a été une des meilleures solutions à la crise d'où dépendait, dans une large mesure, notre force économique et par conséquent aussi, le sort définitif de la lutte engagée.

---

## APPENDICE

Bien que nous nous soyons interdit au cours de cette étude toute incursion en dehors de la période de guerre, il nous sera bien permis cependant d'indiquer brièvement les grandes lignes de la politique douanière française depuis la cessation des hostilités et la tendance générale qui s'en dégage.

### I. — RETOUR PROGRESSIF A LA POLITIQUE D'AVANT-GUERRE

#### A. — *Suppression des prohibitions*

L'armistice conclu, les mesures prohibitives imposées par les exigences de la défense nationale et supportées dans un esprit de résignation patriotique, devinrent intolérables. La France sortait victorieuse de la lutte, mais elle était très épuisée. Il fallait songer à son relèvement économique.

Dès le mois de décembre 1918, un courant d'opinion en faveur de la suppression des interdictions

se manifesta par la voie de la presse. Le Gouvernement, qui pressentait un débat imminent, voulut devancer l'initiative parlementaire. Il présenta un projet de loi qui montrait ainsi son intention très nette de revenir progressivement à la liberté commerciale dès que les circonstances le permettraient. Le projet fut voté et la loi promulguée le 20 janvier 1919 (1). Elle supprimait un certain nombre de prohibitions.

Malgré l'effort incontestable qui avait été fait pour alléger un peu le régime de guerre, commerçant et consommateur ne furent pas satisfaits. Tous deux auraient souhaité le retour définitif à la liberté commerciale absolue. Le premier pour des raisons... blâmables quelquefois (2). L'autre, parce qu'il espérait une baisse consécutive des prix.

Le mécontentement grandit et l'écho parvint jusqu'au Parlement.

M. le duc de la Trémoille, vice-président de la Commission des douanes de la Chambre, ouvrit la discussion (3). Il interpella le Gouvernement sur « les mesures qu'il comptait prendre pour éviter que les prohibitions d'importation maintenues sur un grand nombre de produits fassent obstacle à la diminution du prix de la vie ».

---

(1) Loi ratifiant le décret du 22 mars 1917. *J. O.*, 22 janvier 1919.

(2) Personne n'ignore la frénésie de spéculation qui s'empara du commerce.

(3) *J. O.*, \*Ch. déb., 12 février 1919.

C'était une critique indirecte du décret du 20 janvier. Le Ministre du Ravitaillement répondit. Il défendit habilement sa politique à la fois ferme et prudente et son discours obtint la confiance de la Chambre. Les prohibitions furent maintenues.

Cependant, les cours généraux en France continuaient à s'élever d'une façon à peu près constante et le malaise s'aggravait peu à peu dans le pays, car le consommateur persistait à croire que seules, les interdictions provoquaient la hausse. Le Gouvernement céda. Il fit paraître un décret (13 juin 1919) qui ne laissait plus subsister que quelques prohibitions. Ce décret marqua la fin du régime de guerre.

B. — *Adaptation du tarif douanier de 1892  
aux conditions nouvelles*

La loi du 20 janvier et le décret du 13 juin rétablirent presque intégralement la liberté commerciale. Malheureusement, le marché français se trouva ainsi trop largement ouvert aux importations étrangères. Cela constituait un danger et un danger sérieux. Notre industrie traversait une période critique de transformation qui la plaçait dans des conditions défavorables pour lutter contre la concurrence étrangère. Il était nécessaire de la protéger. On songea immédiatement à rétablir la barrière des douanes.

Théoriquement, elle n'avait jamais été suppri-

mée. Mais, en pratique, le tarif de 1892 s'était considérablement affaibli. Les droits spécifiques, demeurés absolument stables, ne représentaient plus qu'un pourcentage tout à fait insuffisant par rapport à la valeur de la marchandise, qui, elle, avait singulièrement grandi. Ils n'étaient plus que de simples taxes dérisoires. Et pour les rendre à même de jouer le rôle compensateur que le législateur de 1892 leur avait imparti, il fallait une mise au point nouvelle.

Cette mise au point s'opéra de deux façons. D'abord par des surtaxes, bientôt après par des coefficients de majoration :

a) *Surtaxes ad valorem*. — Elles furent instituées par le décret du 14 juin 1919 (1), c'est-à-dire au lendemain même du jour où les prohibitions avaient été supprimées.

Le droit porté au tarif étant devenu trop faible, il fut décidé de lui adjoindre une surtaxe proportionnelle. Cette surtaxe devait être calculée de façon à donner en s'ajoutant au droit spécifique un total représentant par rapport à la valeur actuelle de la marchandise, le même pourcentage qui avait servi de base avant la guerre.

La plupart des droits furent ainsi augmentés. Cependant, le Gouvernement préoccupé de la reprise économique et du ravitaillement du pays, prit

---

(1) *J. O.*, 18 juin 1919.

soin de spécifier que les matières premières et les denrées alimentaires échapperaient à la surtaxe.

Dès le début de son application, ce système donna lieu à des contestations nombreuses. On eut alors recours à un second procédé plus simple et qui devait donner en définitive des résultats à peu près identiques. Il fut créé par le décret du 8 juillet 1919 (1).

b) *Coefficients*. — Nous avons dit précédemment que le tarif douanier était devenu inefficace par suite de la disproportion entre les droits restés fixes et le prix des marchandises sans cesse plus élevé. L'équilibre pouvait être rétabli. Il suffisait d'appliquer à chaque droit porté au tarif le pourcentage de l'augmentation de la valeur relative à la marchandise correspondante.

En somme, la taxe à acquitter devait correspondre au produit du droit spécifique par le coefficient de majoration obtenu comme nous venons de le dire.

Le décret du 8 juillet instituait en outre, une commission chargée de calculer et de réviser périodiquement les coefficients. Elle a fonctionné jusqu'à l'heure actuelle.

Désormais, c'est-à-dire à partir du mois de juillet 1919, il ne subsista plus rien de la politique douanière de guerre, si ce n'est quelques prohibi-

---

(1) *J. O.*, 13 juillet 1919.

tions en nombre très restreint. Les partisans de la liberté commerciale avaient obtenu satisfaction. D'un autre côté, l'industrie, ruinée dans les régions envahies et en période de transformation sur le reste du territoire, recevait une protection suffisante pour lui permettre de s'organiser et de s'orienter vers un programme de fabrications nouvelles. La France revenait ainsi au principe de protection compensatrice adopté par le législateur de 1892 et qui avait dominé notre politique douanière jusqu'au début de la guerre.

## II. — RECOURS PROVISOIRE A LA PROHIBITION *décret du 23 avril 1920 (1)*

On espérait beaucoup. Le retour un peu prématuré à la liberté commerciale provoqua de grandes déceptions. Non seulement la balance commerciale ne s'améliora pas, mais les importations ainsi libérées de toute entrave continuèrent à progresser. Le déficit qui avait été de 17 milliards en 1918, passa à 21 milliards en 1919 (2). Au cours des trois premiers mois de 1920 les importations augmentèrent encore de 1.500 millions sur la période correspondante de 1919 (3). Par contre coup, le change fit un bond prodigieux et les prix devinrent inabordables.

---

(1) *J. O.*, 28 avril 1920,

(2) *Economiste français*, 27 mars 1920.

(3) *Economiste français*, 1<sup>er</sup> mai 1920.

Le 29 mars 1920, au cours de la discussion sur l'ouverture de nouveaux crédits provisoires, le Ministre des Finances exposa nettement la situation générale. Il fit un tableau (assez sombre d'ailleurs!) de l'état de nos finances et fut amené à exposer certains côtés de notre situation commerciale, le relèvement financier étant subordonné au relèvement économique. Son discours fit ressortir clairement la nécessité de restreindre nos achats à l'étranger devenus absolument anormaux. Les chiffres qu'il apportait à la Chambre étaient très suggestifs. Les importations de luxe surtout soulevèrent à la fois l'étonnement et l'indignation. En voici quelques-uns prix au hasard :

|                       | 1913         | 1919         |
|-----------------------|--------------|--------------|
| Bonbons et confitures | 61.000 qx    | 501.000 qx   |
| Chocolat . . . . .    | 8.000 qx     | 15.000 qx    |
| Café . . . . .        | 1.000.000 qx | 2.000.000 qx |

La plupart des députés, surpris de ces révélations, et devinant la pensée du Ministre, l'encouragèrent à revenir à la prohibition.

Fort de cette approbation à peu près unanime, le Ministre, profitant des pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi du 6 mai 1916, maintenue en vigueur par celle du 30 décembre 1919, fit paraître le décret de prohibition du 23 avril 1920. Le rapport qui le précède et qui le justifie en même temps est très intéressant : « Si nous continuions inconsidérément, conclut le Ministre, à effectuer des importa-

tions inutiles, nous finirions à brève échéance, par ne plus obtenir au dehors les crédits nécessaires pour l'achat des produits alimentaires et des matières premières dont nous avons besoin ».

Le caractère général du décret est d'interdire seulement les importations de luxe (1). Il suffit de jeter un coup d'œil sur le tableau A contenant la liste des prohibitions, pour se rendre compte qu'il s'agit seulement d'objets dont on peut se passer (perles fines, confiserie, parfumerie, fleurs, broderies, etc.).

Le décret en lui-même n'offre aucune particularité. L'art. 2 cependant étend le bénéfice des dispositions de l'arrêté interministériel du 16 avril 1919 (2), aux marchandises prévues dans les tableaux A et B des interdictions. Ces marchandises, en effet, peuvent désormais être importées en vue de la réexportation sous le régime soit de l'admission temporaire normale, soit de l'admission temporaire spéciale. Dans le premier cas, elles sont exonérées des droits, dans le deuxième, des coefficients de majoration seulement.

Quant aux dérogations, elles ne sont pas spécialement prévues. Néanmoins, il n'est pas douteux qu'elles puissent être accordées, au moins théori-

---

(1) Deux tableaux lui sont annexés. Le tableau A contient l'énumération des marchandises prohibées; le tableau B comprend la liste des prohibitions ou restrictions spéciales édictées antérieurement et restant en vigueur.

(2) *J. O.*, 17 avril 1919.

quement, puisqu'elles sont autorisées par les dispositions de la loi du 6 mai 1916, base légale du décret. Mais, le Ministre paraît disposé à vouloir appliquer rigoureusement la prohibition et s'il faut en croire ses propres déclarations « aucune dérogation ne sera admise, même pour les marchandises provenant des pays où le change nous est favorable » (1).

Dès son apparition, le décret du 23 avril, qui rappelait le régime de guerre, reçut dans la presse des commentaires divers. D'une façon générale, le Ministre ayant fort habilement préparé l'opinion dans son discours du 29 mars, on peut dire qu'il fut accueilli comme une mesure de nécessité. Les commerçants eux-mêmes s'inclinèrent (2).

Quelques journaux cependant se montrèrent sévères et ne cachèrent pas leur désapprobation. Ils annonçaient des représailles probables et soutenaient que la France perdrait ainsi le bénéfice de la prohibition. Dès le début, leurs appréhensions parurent justifiées. La Belgique menaça de surtaxer nos exportations. L'Angleterre, elle-même, doubla effectivement les droits d'entrée sur nos vins et appliqua à nos vins mousseux un tarif additionnel égal à 50 % de leur valeur (3). Mais à l'heure

---

(1) Déclarations reproduites par le *Journal* du 29 avril 1920.

(2) Enquête auprès de diverses Chambres syndicales. *Journal*, même date.

(3) *Ere Nouvelle*, 29 avril.

actuelle, cependant, il semble bien que nos voisins aient renoncé, d'une façon provisoire tout au moins à user de représailles économiques vis-à-vis du commerce français.

Le décret du 23 avril donnera-t-il les résultats qu'on attend? Il est encore trop tôt pour le dire. Si le Ministre ne se départit pas de l'énergie dont il a promis de faire preuve, on peut espérer que les résultats seront satisfaisants, car les objets de luxe ont pris ces dernières années une importance toute particulière dans l'ensemble de nos achats.

Dans tous les cas, quels qu'ils soient, il ne faut pas oublier que le décret ne correspond nullement à une doctrine économique que le Gouvernement essaierait d'imposer au pays. Il a été envisagé comme un palliatif provisoire à la crise financière et économique dont la dépréciation du change est le symptôme le plus apparent. Aussi est-il facile de prévoir, pour une époque très prochaine, le retour définitif à la politique d'avant-guerre, basée sur la concurrence féconde et sur la liberté du commerce (1), source de notre prospérité.

---

(1) M. Isaac, ministre du Commerce, disait à la Conférence parlementaire du commerce: « Le coût de la vie ne s'abaissera qu'avec le retour à la liberté commerciale qu'on a pris l'habitude de mépriser sans vouloir se souvenir des immenses services qu'elle rend ». *J. O.*, 7 mai 1920.

## BIBLIOGRAPHIE

- ADAM (A.). — Le blocus maritime, la contrebande de guerre et la guerre mondiale. *Th. Paris*, 1917.
- AUGIER. — La politique douanière de la France dans ses rapports avec celle des autres Etats. Alcan, Paris, 1911.
- ARNAUNÉ. — Commerce extérieur et tarifs douaniers.
- CARPENTIER. — Lois et décrets.
- DESCHAMPS. — Le change. *Traité théorique et pratique*.
- DIJOL. — Le tarif douanier de 1892 et la situation économique de la France. *Th. Montpellier*, 1910.
- DUPUIS. — Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres, 1911, in-8°.
- \* \* \*. — Essai sur la politique douanière de la France. Payot et Cie.
- GALLET. — Les douanes françaises, 1882.
- GIDE. — Cours d'économie politique, 1910.

- LEROY-BEAULIEU. — Traité théorique et pratique d'économie politique, 4 vol., 1896.
- MOYE et NOGARO. — Les régimes douaniers. Paris, Colin, 1910.
- PALLAIN (G.). — Les douanes françaises.
- PALLAIN (J.). — Rapport entre les variations du change et les prix.
- PCHÉDECKI. — Le droit international maritime et la grande guerre, 1916.
- POMMEREUIL. — La guerre économique (1914-1918).
- RENARD. — Les répercussions économiques de la guerre actuelle.
- SCHWEITZER. — L'interdiction de commerce avec l'ennemi; le décret du 27 septembre 1914, la loi du 4 avril 1915 et la législation complémentaire. *Th. Montauban*, 1917.

#### PÉRIODIQUES

- Tableau général du commerce et de la navigation en France*, années 1915, 1916, 1917 (2<sup>e</sup> vol.)
- Bulletin de statistique du Ministère des Finances.*
- Revue statistique de la navigation, du commerce et de l'industrie.* Ch. de C. du Havre, 1915, 1916, 1917, 1918.
- Statistiques du port de Nantes* 1916, 1917, 1918. Ch. de C. de Nantes.
- Statistique commerciale et maritime du port de Cette*, 1916, 1917, 1918.

*Institut colonial de Marseille*, circulaires n° 42, 48, 49, 50 et 51, 52 et 53, 71.

*Bulletin des matières grasses*.

*Cahiers coloniaux*, 30 déc. 1918, 15 mars 1919 (Institut colonial de Marseille).

*Compte rendu des travaux de la Chambre pendant les années 1914-1919*, par M. J. Prats, président (Ch. de C. de Cette).

*Economiste Français*, années 1914, 1915, 1916, 1917, 1918.

*Revue d'Economie politique*, mars 1919, t. XXXIII

*Bulletin fédéral des industr. et des commerçants*.

*Législation de la guerre de 1914*, lois, décrets, arrêtés ministériels et circulaires ministériels. Librairie de la Société du Rec. Sirey.

*Journal officiel*, années 1914, 1915, 1916, 1917, 1918 1919.

*Chambre et Sénat*: débats et annexes. Rapports n° 1129, 2024, 3730, 4256, 4465, 5156, 5308, 6996.

Vu.

Le Président de la Thèse,  
M. MOYE.

Vu.

Montpellier, le 15 juin 1920.  
Le Doyen,  
JULES VALÉRY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER.

Montpellier, le 15 juin 1920.

Pour le Recteur.

Le Vice-Président du Conseil de l'Université,  
J. VIANEY.

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                    | Pages |
|--------------------|-------|
| AVANT PROPOS ..... | 7     |
| PLAN.....          | 13    |

### PREMIÈRE PARTIE

#### Généralités

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE DE LA POLITIQUE             |    |
| DOUANIÈRE FRANÇAISE.....                                   | 16 |
| Première Période (protectionnisme).....                    | 17 |
| Deuxième Période (libre échange).....                      | 19 |
| Troisième Période (retour au protectionnisme).....         | 21 |
| CHAPITRE II. — LA POLITIQUE DOUANIÈRE PENDANT              |    |
| LA GUERRE.....                                             | 23 |
| Section. I. — Mesures générales.....                       | 24 |
| § 1. — Interdiction de commerce avec l'ennemi.....         | 24 |
| § 2. — Contrebande de guerre. — Blocus..                   | 29 |
| § 3. — Abaissement et suspension de droits de douane ..... | 31 |
| Section II. — Les prohibitions.....                        | 33 |

**DEUXIÈME PARTIE**  
**Prohibitions d'Exportation**

|                                                                       | Pages |
|-----------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>CHAPITRE PREMIER. — LA PROHIBITION</b> .....                       | 39    |
| § 1. — Les décrets .....                                              | 41    |
| § 2. — Sources légales .....                                          | 42    |
| § 3. — Sanctions .....                                                | 43    |
| <b>CHAPITRE II. — LES DÉROGATIONS</b> .....                           | 46    |
| § 1. — Commission des dérogations aux<br>prohibitions de sortie ..... | 47    |
| § 2. — Garanties .....                                                | 49    |

**TROISIÈME PARTIE**  
**Prohibitions d'Importation**

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>CHAPITRE PREMIER. — RÉGIME DE LA GUERRE</b> ....                                    | 53 |
| <i>Section I.</i> — Dispositions générales .....                                       | 53 |
| § 1. — Sources légales des décrets .....                                               | 57 |
| § 2. — Sanctions .....                                                                 | 58 |
| <i>Section II.</i> — Evolution du régime des prohi-<br>bitions d'importation .....     | 60 |
| Première Période .....                                                                 | 61 |
| Deuxième Période .....                                                                 | 63 |
| <i>Section III.</i> — Les dérogations .....                                            | 66 |
| § 1. — Comité des dérogations aux prohi-<br>bitions d'entrée. Licences d'importation.. | 67 |
| § 2. — Les traités .....                                                               | 69 |
| <b>CHAPITRE II. — ETUDE CRITIQUE</b> .....                                             | 74 |
| § 1. — Que se proposait-on ? .....                                                     | 74 |
| § 2. — Que s'est-il passé ? .....                                                      | 77 |
| § 3. — Imperfections du système appliqué.                                              | 80 |

## QUATRIEME PARTIE

### Résultat de la Politique de prohibition

|                                              | Pages |
|----------------------------------------------|-------|
| CHAPITRE PREMIER. — BALANCE COMMERCIALE..... | 89    |
| CHAPITRE II. — CHANGE... ..                  | 101   |
| CHAPITRE III. — HAUSSE DES PRIX... ..        | 111   |
| CONCLUSION.....                              | 119   |
| APPENDICE.....                               | 125   |
| BIBLIOGRAPHIE.....                           | 135   |

---



